

Capítulo II

UN NUEVO GOBIERNO PARA UN DESARROLLO DIFERENTE

Gobernar es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo, debido a varias causas. La primera es que las sociedades se han vuelto más complejas, porque son más plurales, diversas y exigentes; por eso, la tentación de gobernar solos, sin el consentimiento y apoyo de los ciudadanos y sus organizaciones, es absolutamente inviable. Gobernar bien significa hacerlo de manera democrática, atendiendo con eficacia y oportunidad las demandas y exigencias de la sociedad de manera permanente, no sólo propiciando y aceptando su participación en diversas áreas del gobierno y en los diferentes momentos de la aplicación de las políticas públicas, sino partiendo del hecho de que la sociedad, no el gobierno, es la actora principal, la protagonista central del desarrollo.

II.1 Retos de un gobierno democrático

El funcionamiento del Gobierno es más complejo, a causa de la creciente independencia de los sistemas sociales. Si antes el sistema político concentraba casi todo el poder de una sociedad y la mayoría de las decisiones, ahora éste se encuentra cada vez más distribuido en otros sistemas, como el económico, científico y educativo. Ante una sociedad con múltiples centros de poder y ámbitos de la vida con mayor autonomía, es indispensable que el Estado actúe como vínculo articulador; debe incrementar su capacidad de generar decisiones que mantengan la cohesión social y la unidad de visión y objetivos. Esas decisiones deberán ser producto de acuerdos basados en la autonomía de los diversos actores sociales y en su disposición a colaborar.

Los nuevos retos de un buen gobierno provienen del cada vez más acelerado proceso de globalización, no sólo en lo económico, sino también en lo cultural, político y social. La intensa competencia comercial y lo cuantioso de los flujos de inversión; la hegemonía de Estados Unidos de América; las tensiones provocadas por el conflicto entre esa potencia y diversos países; el acceso casi ilimitado a la información; los riesgos de intervencionismo no sólo de otros estados, sino de grandes corporaciones; la agudización de las desigualdades en el plano mundial; el aumento de los flujos migratorios; la tendencia a la homogeneización de valores y estilos de vida, son algunos de los procesos asociados a la globalización.

Sin embargo, al mismo tiempo, se han reforzado las tendencias localistas, se han fortalecido los movimientos étnicos y nacionalistas; la defensa de lo particular y lo específico, de las diferencias y las culturas regionales. En esa tensión entre lo global y lo local, el papel del Estado es fundamental, como rector del desarrollo, articulador del esfuerzo social, y generador de cohesión interna, para minimizar las fuerzas centrífugas; como red para proteger a los sectores débiles y potenciar las oportunidades que representa la globalización.

El cambio y su velocidad; la aparición de nuevos conflictos a escala mundial, como el terrorismo y la lucha contra éste; la permanencia de problemas ancestrales como las

desigualdades económicas y sociales; la crisis de las ideologías; el relativismo ético, entre otros factores, han aumentado de manera sustancial la incertidumbre sobre el futuro. Se pierde la certeza de que los mismos conceptos y categorías sean útiles para entender el mundo, su situación y su futuro. También cambian las concepciones acerca de lo que es público y privado; de la distribución de funciones y responsabilidades entre los actores políticos, económicos y sociales. Continúa el debate sobre los límites del Estado y el mercado, y acerca de las mejores maneras de enfrentar viejos y nuevos problemas; sobre el contenido, alcances y resultados deseables de la democracia.

Gobernar ahora supone, por tanto, adoptar una visión del mundo globalizado y asumir compromisos con una concepción del Estado como una institución fundamental, cuya misión central es consolidar la democracia, entendida no sólo como el procedimiento legítimo para elegir autoridades y representantes populares, sino como una tarea que consiste en asegurar la vigencia, aplicación y exigibilidad de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos.

Ahora gobernar significa “democratizar” la democracia, pues ésta no termina cuando concluye un proceso electoral. Es resultado del trabajo cotidiano de instituciones y sociedad a fin de que sean realidad los derechos humanos básicos (a la vida y a la integridad física y patrimonial, a las libertades fundamentales) y los que se conocen como los derechos sociales y económicos (a la salud, al trabajo, a la educación, a la vivienda, a un medio ambiente sano). Desde esta perspectiva, gobernar representa contribuir a la construcción de la ciudadanía, es decir, crear las condiciones para que los ciudadanos hagan valer sus derechos y cumplan sus obligaciones, para que asuman su condición de protagonistas de su propio desarrollo. Éste no es ni puede ser asunto y responsabilidad exclusiva del Estado. Su papel es esencial en este mundo complejo y confuso, pero ya no el principal.

Los retos de hacer un gobierno eficaz, cercano, y promotor de la democracia, también provienen del entorno nacional e internacional. México vive un proceso de cambio social, económico y político en extremo complejo. Después de varios años de una severa desaceleración económica, comienza a retomarse el crecimiento, pero bajo la amenaza de que pronto un deterioro del entorno internacional, en concreto una desaceleración de la economía de EUA, interrumpa la recuperación en nuestro país.

En materia política, la sucesión presidencial de 2006, la primera después de la alternancia, será un proceso disputado y eventualmente conflictivo, que podría prolongar la ausencia de acuerdos en los temas sustantivos para el país. Por tanto, las condiciones políticas de México durante los primeros dos años de este Gobierno no serán las más favorables. Mientras los principales actores políticos y sociales de la nación no consoliden la gobernabilidad democrática, el desarrollo de las entidades federativas se verá afectado.

Como se documenta con amplitud en el Capítulo I, en Veracruz la mujer se encuentra en una condición de clara desventaja en muy diversos aspectos de nuestra vida económica, política y social. Por justicia y para aprovechar el enorme potencial que las mujeres veracruzanas tienen que aportar al desarrollo del Estado, un reto especial para este Gobierno será lograr la incorporación plena de la mujer veracruzana a la construcción de un mejor futuro para las próximas generaciones.

El mayor reto que enfrenta el Gobierno de Veracruz, es la difícil situación económica y social que padece la entidad. En el Capítulo I se apuntaron las principales debilidades y fortalezas, así como sus retos y oportunidades. Por eso la estrategia de este Plan pone énfasis en el impulso al crecimiento y al empleo, como medio para abatir la pobreza y la marginación.

No obstante, es conveniente insistir en un aspecto: al igual que el país, Veracruz tiene una gran pluralidad, representada en el Congreso del Estado, la cual plantea la necesidad de construir juntos una gobernabilidad democrática, que permita lograr los objetivos del Plan.

II.2 Principios rectores de gobierno

Ante esos enormes retos que enfrentan los gobiernos al inicio del siglo XXI, es necesario explicitar el tipo de Estado, esto es, de las instituciones políticas —no sólo del Poder Ejecutivo— que se requieren para alcanzar la gobernabilidad democrática; es decir, una relación entre sociedad y política que permita que ambas partes desempeñen de manera consensuada, articulada y complementaria sus tareas en la consecución del desarrollo integral, en un ambiente caracterizado por la vigencia del Estado de Derecho.

Para enfrentar con éxito los retos de la globalización, de sociedades plurales, con graves problemas económicos y rezagos sociales, se requiere atender los siguientes principios rectores:

- a) *El gobierno no puede estar por encima de la sociedad.* No sólo porque eso significaría una distorsión que tarde o temprano conduciría al estatismo y al autoritarismo, sino porque la sociedad es protagonista decisiva de su propio desarrollo integral y sustentable. Las instituciones políticas estarán a su servicio; consolidarán y profundizarán la democracia, es decir, crearán un ambiente propicio para que los ciudadanos ejerzan todos sus derechos y cumplan con sus obligaciones. Lo anterior significa que el desarrollo conlleva la construcción de la ciudadanía.
- b) *El gobierno tiene que ser causa y efecto de la democracia.* Su legitimidad proviene de ser la expresión de la voluntad de los ciudadanos, que se obtiene de la decisión electoral. A la vez tiene que crear, mantener, defender y consolidar las instituciones y las condiciones que la hacen posible: libertad de organización y de expresión, respeto a los derechos ciudadanos, vigencia del Estado de Derecho, división real y efectiva de poderes, y transparencia basada en mecanismos eficaces de acceso a la información y rendición de cuentas.
- c) *Un gobierno comprometido con la construcción de una sociedad incluyente,* en la que se reduzcan las enormes desigualdades sociales y los procesos de exclusión y discriminación económica, política, social, cultural y étnica.
- d) *Un gobierno fuerte, pero no estatista ni estatizador.* En México, el gobierno dejó su protagonismo en la vida económica, pero no su responsabilidad de regular los procesos económicos. Es un gobierno con dos grandes responsabilidades: primero, crear las condiciones (leyes claras y simples, Estado de Derecho, infraestructura, estabilidad social

y educación) para que los mercados puedan crear suficiente riqueza y empleo; segundo, combatir distorsiones y efectos nocivos, como la oligopolización, la violación de los derechos de trabajadores y consumidores, así como la destrucción del medio ambiente.

- e) *El gobierno moderno debe ser impulsor de la democracia representativa y participativa, catalizador de la energía social, detonador de las potencialidades de los diversos grupos y sectores, y conductor de los procesos sociales; generador de consensos, mediador y árbitro en los conflictos. Debe construir redes de todo tipo, que fortalezcan los programas e incrementen sus recursos y los de la sociedad.*

II.3 Visión

Dentro de seis años, Veracruz tendrá una sociedad más justa, libre y democrática, por haber abatido significativamente los niveles de pobreza, especialmente en la zona rural del Estado.

Eso será posible porque habrá:

- ☞ removido los obstáculos que impiden un crecimiento económico acelerado, sostenido y sustentable,
- ☞ avanzado en la construcción de una economía competitiva e incluyente,
- ☞ renovado su gobierno para conducir y coordinar, de manera democrática, eficaz y responsable, los esfuerzos de toda la sociedad,
- ☞ fortalecido sus capacidades e incrementado sus recursos de todo tipo —económicos, organizativos, políticos, culturales, sociales— para ser protagonista de su propio desarrollo,
- ☞ logrado igualdad de oportunidades para que las mujeres ocupen puestos de elección popular, y concretado la participación activa femenina en elecciones, no sólo por su conocimiento y libertad para votar, sino también para ser votadas.

II.4 Objetivos

A partir de considerar los retos que enfrenta este Gobierno, de los principios rectores que atenderá y de la visión que tiene sobre el futuro de Veracruz, este Plan está orientado a la consecución de los siguientes objetivos.

Objetivo General

Lograr un desarrollo equitativo, integral y sustentable del Estado de Veracruz, mediante la participación plural y activa de la sociedad, coordinada por su Gobierno, para incrementar el bienestar de los veracruzanos, en especial de quienes padecen altos grados de marginación.

Bienestar social y medio ambiente

- Elevar la calidad de vida de los veracruzanos mediante una política social eficaz, en coordinación con la Federación y los ayuntamientos, orientada a crear capacidades y generar igualdad de oportunidades para todos, en especial para los menos favorecidos
- Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de educación y de salud. Vincular efectivamente los programas y contenidos educativos con las necesidades del desarrollo estatal y proporcionar atención médica con dignidad y calidez
- Revertir el deterioro de los recursos naturales de la entidad, especialmente del agua, mediante la aplicación estricta de la normatividad y la puesta en práctica de programas de restauración y conservación, a fin de contribuir al bienestar social y al crecimiento sustentable

Economía

- Lograr un crecimiento acelerado, equitativo y respetuoso del medio ambiente, a una tasa superior al promedio nacional, que genere suficientes empleos, mediante la reestructuración de la economía estatal fundada en dos vertientes: el impulso a la productividad y la competitividad, así como la atracción de inversiones de todo tipo
- Generar un desarrollo económico integral, equilibrado y sustentado ambientalmente en las diez regiones del Estado, apoyado en una mejoría sustancial de las comunicaciones, tanto de su infraestructura como de los servicios de transporte, para integrar el territorio veracruzano, en especial las regiones del norte

Política y gobierno

- Lograr una gobernabilidad efectiva mediante el fortalecimiento de la democracia y las instituciones políticas para que, al cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, normen, conduzcan, coordinen y apoyen el trabajo de toda la sociedad.
- Asegurar la plena vigencia del Estado de Derecho, mediante la actualización del marco jurídico y el fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad, la procuración y la administración de justicia, a fin de garantizar la libertad, la tranquilidad pública, el ejercicio de los derechos, y la confianza ciudadana en las instituciones.
- Lograr un gobierno cercano a los ciudadanos, eficiente, eficaz y transparente en el cumplimiento de sus funciones, a través de un profundo proceso de reorganización de la

administración pública estatal, con el fin de sustentar y conducir el desarrollo integral del Estado y crear las condiciones para que la sociedad participe en esa tarea.

II.5 Estrategia general del Plan

A partir de la visión sobre el Estado y conociendo los objetivos que persigue el Plan, debe definirse la estrategia a seguir, que comprenda la precisión de prioridades, sus momentos y las políticas transversales consideradas.

II.5.1 Prioridades

Las prioridades del Gobierno de Veracruz durante el periodo 2005-2010 serán las siguientes:

- Combate a la pobreza extrema, pues la satisfacción de las demandas sociales más sentidas de la población marginada no pueden esperar
- Crecimiento económico y empleo, como los instrumentos fundamentales para crear riqueza y distribuirla
- Establecimiento e impulso de una cultura de productividad y competitividad entre los factores de la producción
- Fortalecimiento de la seguridad pública y justicia, que son condiciones indispensables para lograr un ambiente de tranquilidad y convivencia pacífica
- Mantenimiento, modernización y construcción de infraestructura carretera y de transporte, que detonen el desarrollo en las regiones más atrasadas del Estado
- Protección, conservación y restauración del medio ambiente. No es viable desarrollar el Estado sin la remediación del deterioro ambiental, especialmente de los recursos acuíferos y forestales de la entidad
- Reconversión del campo, toda vez que de éste depende más de la tercera parte de los veracruzanos y tiene que prepararse para nuevas condiciones de competencia
- Educación y salud de mejor calidad, pues son la base para construir una sociedad con igualdad de oportunidades
- Gobierno cercano a la gente, eficaz y transparente

II.5.2 Momentos de la estrategia

El entorno económico nacional y sobre todo el político durante los próximos años, así como el diagnóstico de la entidad, hacen conveniente considerar dos momentos en la instrumentación del Plan.

En el ámbito económico, en 2004 el país comenzó a crecer después de varios años de una severa desaceleración. Los pronósticos prevén que éste y el próximo años la economía seguirá en

expansión, aunque a ritmo moderado. El riesgo de una nueva etapa de recesión o decrecimiento a causa un deterioro del entorno internacional aumenta a partir de 2007. Por eso es indispensable aprovechar al máximo el contexto económico favorable para el desarrollo estatal que se anticipa para este primer bienio.

En lo político la situación plantea más interrogantes. En 2006 habrá un nuevo gobierno federal. Independientemente del partido triunfador y del balance de las fuerzas políticas, debido a la existencia de políticas de Estado no son previsibles cambios drásticos en las principales políticas nacionales. Sin embargo, en caso de haberlos y que éstos modificaran las prioridades y reorientaran algunos programas, podrían afectarse las finanzas y la operación de los gobiernos estatales.

Un tercer elemento a considerar en la definición de los momentos de esta Administración es que algunas instituciones y dependencias del Gobierno estatal presentan rezagos y problemáticas graves, que exigen medidas inmediatas y un esfuerzo especial para recuperar su funcionamiento óptimo.

Considerando lo anterior, la instrumentación del Plan Veracruzano considera un *primer momento*, que abarca el periodo 2005-2006, cuando las acciones se concentrarán en:

- Remover los obstáculos que impiden que la economía estatal crezca, intensificando las acciones para promover la competitividad
- Recuperar la capacidad operativa de las instituciones políticas y gubernamentales que enfrentan problemas que demandan soluciones urgentes.
- Lanzar iniciativas temporales, como el Programa de los 120 días

Durante el *segundo momento* que abarcará de 2007-2010, las acciones tendrán implicaciones estructurales y mayores alcances, concentrándose en:

- Consolidar institucionalmente la administración pública estatal
- Acelerar la instrumentación del Plan, así como de los programas sectoriales, regionales y especiales
- Realizar los ajustes estratégicos y programáticos necesarios para asegurar la continuidad del Plan Veracruzano

II.5.3 Políticas transversales

Las dependencias del Gobierno estatal considerarán, en sus políticas y programas específicos, acciones transversales en los siguientes aspectos:

- Equidad social. Asegurar que las acciones del Gobierno incidan favorablemente en el bienestar de la población, en particular de los grupos marginados del Estado
- Equidad de género. Lograr la incorporación efectiva de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública, propiciando las mejores condiciones para el desarrollo de sus capacidades y habilidades
- Desarrollo de los pueblos indígenas. Es un requerimiento de justicia social atender con énfasis especial a quienes han sido marginados
- Desarrollo regional equilibrado. Se buscará que las políticas y programas beneficien de manera equilibrada a todas las regiones del Estado, en especial a las menos integradas, como el norte de la entidad
- Protección del medio ambiente. No se permitirán programas que no consideren su impacto ambiental. Por tanto, todas las acciones del Gobierno deberán incorporar elementos de protección y restauración de los recursos naturales
- Productividad y competitividad. Prácticamente todas las acciones de la administración inciden sobre estos aspectos. En consecuencia, el quehacer de este Gobierno será cuidadoso en que dichas acciones estén consistentemente orientadas a impulsar la productividad
- Transparencia y rendición de cuentas. Las dependencias y entidades del Gobierno estatal deberán asegurarse de que los ciudadanos tengan acceso a la información básica, así como determinar los mecanismos por medio de los cuales se rendirán cuentas

Cada uno de estos temas recibe atención específica en uno o varios de los capítulos del Plan. El propósito de destacar las políticas transversales es darles identidad y unidad, de suerte que permeen todas las actividades de Gobierno y sociedad. Las políticas transversales serán materia de programas sectoriales y especiales, que servirán como instrumentos ordenadores de las acciones de cada política.