

Marzo 30, 2005

PLAN VERACRUZANO DE DESARROLLO 2005-2010

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I VERACRUZ DE CARA AL SIGLO XXI.....	11
I.1 DEBILIDADES Y FORTALEZAS DEL ESTADO.....	11
I.2 RIESGOS Y OPORTUNIDADES	19
I.3 CONCLUSIONES	21
CAPÍTULO II UN NUEVO GOBIERNO PARA UN DESARROLLO DIFERENTE..	23
II.1 RETOS DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO	23
II.2 PRINCIPIOS RECTORES DE GOBIERNO	25
II.3 VISIÓN.....	26
II.4 OBJETIVOS.....	26
II.5 ESTRATEGIA GENERAL DEL PLAN.....	28
CAPÍTULO III LA FÓRMULA BÁSICA: CRECIMIENTO Y EMPLEO.....	31
III.1 INTRODUCCIÓN	31
III.2 OBJETIVOS.....	33
III.3 LÍNEAS ESTRATÉGICAS	35
III.4 FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO	36
III.5 PROYECCIÓN DE LAS FINANZAS ESTATALES.....	39
III.6 PROGRAMAS FEDERALES	45
III.7 FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	47
CAPÍTULO IV CATALIZADORES DEL DESARROLLO	49
IV.1 PROMOCIÓN ECONÓMICA.....	49
IV.2 DESREGULACIÓN.....	51
IV.3 MEJORA DE LAS RELACIONES LABORALES Y CAPACITACIÓN.....	52
IV.4 COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y LOGÍSTICA.....	54
CAPÍTULO V ESTRATEGIA SECTORIAL.....	59
V.1 SECTOR PRIMARIO	59
V.2 TURISMO.....	65
V.3 INDUSTRIA	68
CAPÍTULO VI DESARROLLO URBANO Y REGIONAL	72
VI.1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL	72
VI.2 EQUIPAMIENTO URBANO Y VIVIENDA	81
CAPÍTULO VII MEDIO AMBIENTE	86
VII.1 DIAGNÓSTICO	86
VII.2 LÍNEAS ESTRATÉGICAS	88
VII.3 ACCIONES PRIORITARIAS	89

VII.4	PROYECTOS DETONADORES	90
CAPÍTULO VIII	COMBATE A LA POBREZA Y ATENCIÓN A GRUPOS MÁS VULNERABLES.....	94
VIII.1	DIAGNÓSTICO	94
VIII.2	OBJETIVOS	97
VIII.3	LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ACCIONES PRIORITARIAS	97
CAPÍTULO IX	EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	100
IX.1	DIAGNÓSTICO	100
IX.2	OBJETIVOS	101
IX.3	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	102
IX.4	ACCIONES PRIORITARIAS	105
IX.5	PROGRAMAS DETONADORES	106
CAPÍTULO X	SALUD PARA TODOS LOS VERACRUZANOS	108
X.1	DIAGNÓSTICO	108
X.2	OBJETIVOS	110
X.3	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	111
X.4	ACCIONES PRIORITARIAS	112
CAPÍTULO XI	JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO	114
XI.1	DIAGNÓSTICO	115
XI.2	OBJETIVOS	117
XI.3	LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ACCIONES PRIORITARIAS	118
CAPÍTULO XII	DESARROLLO POLÍTICO.....	124
XII.1	DIAGNÓSTICO	124
XII.2	OBJETIVOS	126
XII.3	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	127
XII.4	ACCIONES PRIORITARIAS	127
CAPÍTULO XIII	REINGENIERÍA DE GOBIERNO	130
XIII.1	DIAGNÓSTICO	130
XIII.2	OBJETIVOS:	133
XIII.3	LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN:	133
XIII.4	PROYECTOS Y PROGRAMAS DETONADORES.....	134
CAPÍTULO XIV	FORMULACIÓN, INSTRUMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN	138
XIV.1	FORMULACIÓN DEL PLAN	138
XIV.2	INSTRUMENTACIÓN	143
XIV.3	EVALUACIÓN Y CONTROL	144

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE
IGNACIO DE LA LLAVE
P R E S E N T E**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 fracción X de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los artículos 1, 2, 3, 9, fracción I, inciso b, y 12 y demás relativos de la Ley de Planeación del Estado, tengo a bien remitir, por su conducto, a la H. LX Legislatura del Congreso del Estado, el **Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010**.

Para su formulación, he tomado en consideración el resultado de la consulta electoral que se llevó a cabo durante mi campaña política para la gubernatura del Estado. Conforme a lo establecido en el Sistema de Planeación Democrática Estatal, el Plan incorpora las demandas que los diversos sectores de la entidad expresaron en la consulta ciudadana convocada para ese efecto, especialmente en los catorce foros temáticos y regionales realizados a lo largo y ancho de nuestra entidad, así como las propuestas que la sociedad civil externó a través de otras vertientes de ese ejercicio de participación.

Como una clara manifestación de la política incluyente que mi Gobierno se propone seguir, el Plan recoge también diversos planteamientos de ciudadanos militantes de otros partidos, expuestos a sus candidatos durante la pasada contienda electoral. Además, para su integración y redacción final, fueron convocados académicos, profesionales y expertos, a fin de actualizarnos sobre los diversos temas que se abordan.

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 es el instrumento rector que establece las políticas y acciones públicas del Gobierno que me honro en presidir, así como líneas estratégicas y prioridades programático-presupuestales. Se parte de un diagnóstico que evidencia los retos y las debilidades que enfrenta nuestra entidad, al tiempo que reconoce las oportunidades, fortalezas y capacidades con las que cuenta Veracruz para superar con responsabilidad y equidad sus graves carencias.

Esta aspiración, socialmente válida, sólo puede ser alcanzada con la concurrencia de todos los sectores, con el compromiso de los poderes constitucionales del Estado y con los acuerdos que se establezcan entre los diversos órdenes de gobierno. Para ello, convocaré a concertar un **Pacto de Gobernabilidad para el Desarrollo**, en el que ningún veracruzano puede quedar excluido y ningún esfuerzo ser menospreciado.

Es mi propósito que dentro de seis años Veracruz tenga una sociedad más libre, justa y democrática; enfrente menores niveles de pobreza; que sus habitantes gocen de una mejor calidad de vida en condiciones de mayor equidad étnica y de género; sus recursos naturales estén adecuadamente protegidos y racionalmente explotados. Veracruz habrá logrado un crecimiento económico, equitativo y sustentable, que genere los empleos que la población demande, en el marco de una gobernabilidad basada en la ley, la democracia y las instituciones políticas renovadas.

Como todo ejercicio de esta naturaleza, el **Plan Veracruzano de Desarrollo** será evaluado durante su vigencia, para asegurar su eficacia y eficiencia, y para establecer, de ser el caso, las acciones correctivas que permitan alcanzar los objetivos propuestos y asignar los recursos presupuestales que garanticen su viabilidad.

En la evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de los resultados del Plan, esa Soberanía asumirá un papel relevante. Para tal fin, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal y de la Ley de Planeación, en las próximas semanas someteré a ese H. Congreso una iniciativa de Ley para regular las acciones relativas a la evaluación y actualización del **Plan Veracruzano de Desarrollo** y sus programas respectivos.

En su devenir histórico, Veracruz siempre ha desempeñado un papel relevante para la nación y aportado recursos y riqueza a todo el país. Hoy, nuestra entidad enfrenta el reto de salir del abandono, la marginación y el rezago que vive con respecto a otros estados de la República. Tengo la certeza que el **Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010** que presento a su consideración, contribuirá a ese objetivo, para bien de la entidad y de todos los veracruzanos.

Reciba un saludo afectuoso.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección

Lic. Fidel Herrera Beltrán
Gobernador del Estado de Veracruz
de Ignacio de la Llave

INTRODUCCIÓN

Marco Jurídico

Fidel Herrera Beltrán, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cumplimiento de las atribuciones que le señalan la Constitución Política del Estado en su artículo 49 fracción X, la Ley de Planeación del Estado en sus artículos 1, 2, 3 y 9, 12 y 13, y demás disposiciones legales aplicables, con el propósito de impulsar el desarrollo integral de la entidad y sujetar a un orden las acciones de su gobierno, presenta el Plan Veracruzano de Desarrollo 2005–2010.

Este Plan será la guía de las acciones del Gobierno para cumplir con la ley, atender los compromisos adquiridos con la sociedad y satisfacer las propuestas y demandas de los veracruzanos.

Está basado en lo dispuesto por la Ley que norma el Sistema de Planeación Democrática Estatal y señala las modalidades para que el Gobernador del Estado dirija y coordine la participación de Veracruz en la planeación nacional del desarrollo.

Criterios del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010

En la formulación del Plan se han considerado diez criterios básicos que dan sustento a los objetivos, estrategias y acciones específicas:

1. Garantía de las libertades, respeto a los derechos humanos y su promoción permanente para impulsar la más amplia inclusión ciudadana, en especial de mujeres y jóvenes, a fin de lograr su mayor participación social;
2. Combate a la pobreza, la marginación y la discriminación de todo tipo, como base del impulso al bienestar social y al mejoramiento del nivel de vida de la población;
3. Mejoramiento de los servicios públicos, en particular los de salud, educación, comunicaciones y transportes;
4. Sustentabilidad, conservación, restauración y aprovechamiento racional del medio ambiente;
5. Eficiencia y calidad, así como productividad y competitividad, en todas las actividades públicas y privadas;
6. Desarrollo regional y urbano que distribuya mejor los beneficios sociales, tanto en términos demográficos como geográficos;

7. Gobernabilidad democrática, con articulación entre los órdenes de gobierno, de acuerdo con sus respectivas atribuciones, con base en la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas;
8. Modernización y mejoramiento de la seguridad pública, la procuración y la impartición de justicia; así como de la prevención del delito y la readaptación social;
9. Planeación obligatoria de las acciones del sector público estatal, que comprende la formulación, la ejecución, la evaluación y el control del Plan y los programas que de éste se deriven, en un contexto de articulación y corresponsabilidad con la sociedad;
10. Desarrollo educativo y cultural, que propicie y apoye la innovación y la creatividad, promueva los valores cívicos y contribuya a la convivencia pacífica.

Contenido del Plan

Para integrar el Plan Veracruzano se consideraron principalmente las propuestas formuladas en los Foros de Consulta Ciudadana, las recibidas por medio de las vertientes de comunicación establecidas para el efecto y las planteadas durante la campaña a la gubernatura del ahora Titular del Ejecutivo Estatal. En conjunto, dichas propuestas permitieron identificar fortalezas y debilidades, establecer con claridad el rumbo a seguir, señalar las prioridades, fijar con precisión objetivos y definir estrategias y líneas de acción que permitirán alcanzarlos.

El Plan Veracruzano representa un importante esfuerzo de continuidad, en algunos proyectos, y de impulso a otros nuevos. Está sustentado en el trabajo conjunto de sociedad y Gobierno, por medio de aportaciones ciudadanas, y la colaboración de expertos, miembros de diversas instituciones académicas y científicas.

Se parte de un análisis, necesariamente general, pero sistemático y fundado, de las debilidades y riesgos del Estado, así como de sus fortalezas y oportunidades, para lograr un crecimiento que se traduzca en desarrollo sustentable. Dicho diagnóstico se complementa con uno más específico sobre los temas a que se refiere cada capítulo.

En el Capítulo II se presentan los retos del Gobierno, los principios que normarán su conducta, su visión sobre el Veracruz del futuro, los objetivos que se persiguen, las prioridades, momentos de la estrategia y políticas transversales. El capítulo proporciona información de conjunto, indispensable para situar el resto del Plan.

Debido a la importancia del crecimiento económico y el empleo como motores de este Plan, el Capítulo III resulta particularmente relevante. En éste se presenta la estrategia económica del Gobierno, prestando atención especial al aumento de la productividad y de la inversión, sobre todo pública. El Capítulo IV es un complemento directo del anterior, ya que aborda el tema de la promoción de la actividad de los particulares en la entidad.

Las problemáticas sectorial y regional son abordadas en capítulos subsecuentes, con el propósito de proporcionar un contexto para ubicar las estrategias que se presentan a partir del Capítulo VII: medio ambiente; combate a la pobreza; educación, cultura, recreación y deporte; y salud.

Cada capítulo inicia con un diagnóstico específico del tema en cuestión y con una consideración conceptual sobre la posición del Gobierno del Estado respecto a dicho tema. Posteriormente, se presentan los objetivos, líneas estratégicas, acciones prioritarias y, en su caso, los proyectos detonadores.

Los siguientes tres capítulos se refieren a temas fundamentales: justicia y Estado de Derecho; desarrollo político; y reingeniería del Gobierno. La relevancia para Veracruz de los temas tratados son incuestionables. Para concluir, en el Capítulo XIV se describen los términos y modalidades de la formulación, instrumentación y evaluación del Plan, se establecen los procedimientos que habrán de dar sustento a su ejecución eficaz para responder con resultados a las demandas de la ciudadanía.

El Plan Veracruzano será guía obligada para dependencias y entidades del Gobierno del Estado y, en consecuencia, para los servidores públicos, así como referencia para orientar y estimular la participación de la sociedad.

Impulso a la planeación democrática y participativa

El Plan es producto de una amplia consulta pública; obtiene la información a partir de contactos directos, de foros, reuniones y jornadas, y también de formas indirectas como correo, teléfono, correo electrónico y otros. Por esos medios se recogieron demandas, propuestas y reclamos sociales, que se tomaron en cuenta para la formulación del Plan. En general, se integran la percepción y el sentir ciudadano, sumados al trabajo de expertos y técnicos en diversas áreas, con el apoyo y contribución de organizaciones civiles, empresariales e instituciones académicas.

De cara al Siglo XXI, en Veracruz se practica una planeación sistemática con la finalidad de optimizar los esfuerzos, aprovechar al máximo los recursos, evitar duplicidades en dependencias y entidades de gobierno y establecer su coordinación, para la solución y satisfacción de las demandas de la sociedad. En este sentido, el Plan es un instrumento articulador, catalizador y orientador de los agentes públicos y privados. Además, parte de la idea de que toda actividad gubernamental debe considerar como principios básicos la honestidad y la transparencia; la modernización y la competitividad; la participación ciudadana y social; y la articulación con otros órdenes de gobierno.

El Plan es flexible, incluyente y dinámico. Por eso, establece mecanismos de revisión y ajuste, para actualizarse en función de nuevas condiciones. Además de considerar tendencias históricas y las condiciones prevalecientes, toma en cuenta las investigaciones prospectivas, orientadas a explorar y determinar escenarios posibles, con el objeto de proporcionar proyecciones e información con una perspectiva de largo plazo, que apoye una mejor toma de decisiones.

Capítulo I

VERACRUZ DE CARA AL SIGLO XXI

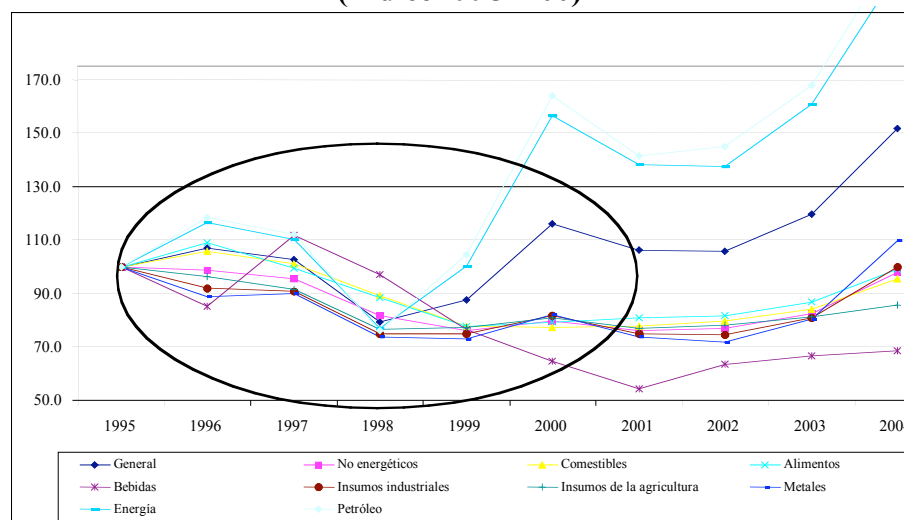
El desarrollo siempre es una tarea inacabada, pues la construcción del bienestar de una sociedad y de las condiciones que lo hacen posible nunca termina. Al mismo tiempo que algunos problemas perduran debido a su complejidad y a la insuficiencia de recursos y esfuerzos dedicados a su solución, surgen nuevos retos, nuevas demandas de la sociedad. Elaborar un Plan Veracruzano de Desarrollo certero y eficaz, que sea una verdadera guía del trabajo ordenado, conjunto y coordinado de toda la sociedad, requiere tener una visión clara de dónde se está y a dónde se quiere llegar, de problemas y demandas sociales, de los retos a enfrentar, así como de los recursos con que se cuenta.

Debe reconocerse que la situación actual del Estado de Veracruz es adversa. Las debilidades que enfrenta en los ámbitos económico, social, ambiental y político son numerosas y complejas. Aunque la entidad también cuenta con grandes fortalezas, es necesario que todos los veracruzanos realicemos un esfuerzo para lograr que nuestra entidad supere sus rezagos y aproveche todas sus potencialidades.

I.1 Debilidades y fortalezas del Estado

Durante los últimos años el desenvolvimiento del entorno económico ha sido desfavorable para Veracruz. En el ámbito internacional se deterioraron los precios de los principales productos de la economía veracruzana, en particular de los bienes primarios agrícolas y no agrícolas. Ese fue el caso del maíz y el frijol, el azúcar, el petróleo y los petroquímicos e, incluso, los de diversas frutas y legumbres, particularmente en 1995-2002. En ese periodo, los precios de los productos alimenticios se redujeron 3.7% en promedio por año; los de los insumos industriales, 4.1%; y los insumos provenientes de la agricultura, 4.6%.

Gráfica I.1
PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS BIENES PRIMARIOS
(Índice 1995=100)



A esto se sumó que los acuerdos comerciales suscritos por México, en especial el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), restringieron la entrada a esos mercados para algunos productos clave del campo veracruzano, como el azúcar y el jugo de naranja. Debido a las características de su base productiva, el Estado no pudo aprovechar la expansión de sectores que sí crecieron en otras regiones, sobre todo los vinculados con la exportación.

En el ámbito interno, además de un proceso de lenta industrialización en Veracruz, en los últimos diez años se relocalizaron en otras entidades federativas actividades que se realizaban en el Estado —el ejemplo más evidente es la explotación petrolera—, otras desaparecieron (azufre) y algunas han sufrido crisis recurrentes (azúcar), sin que se haya realizado una reconversión o una sustitución de las actividades perdidas por nuevas.

Veracruz está situado en los últimos lugares de los principales indicadores de desarrollo y bienestar. Los más dolorosos se refieren a las condiciones en que vive un elevado porcentaje de los veracruzanos: desnutrición aguda en muchos municipios, analfabetismo, falta de servicios públicos básicos, viviendas sin condiciones mínimas de higiene, aislamiento, desempleo elevado —especialmente en el campo—, y un gran sector de la población con remuneraciones muy bajas, lo que se traduce en que cientos de miles de familias tienen ingresos por debajo de los mínimos requeridos para satisfacer sus necesidades fundamentales.

En pocas palabras, en Veracruz están presentes los factores que hacen posible y amplían el círculo vicioso de la pobreza, incluso de la extrema; es decir, la vida social, económica, política y cultural del Estado está excluyendo de sus beneficios a la mayoría de sus habitantes. Pero esa situación es aún más grave, ya que diversos indicadores permiten sostener la hipótesis de que la marginación, en vez de reducirse, podría estar aumentando. La Secretaría de Desarrollo Social atenderá en 2005 a más de 600 mil familias en el programa *Oportunidades*, y tiene identificadas 22 microrregiones de pobreza extrema, conformadas por 147 de los 212 municipios, 49 de los cuales están clasificados como de muy alta marginación y 98 de marginación alta. Así, la primera debilidad —una de las más grandes del Estado— es que 68% de los veracruzanos, además de estar excluidos del bienestar, enfrentan condiciones adversas que les impiden aportar sus capacidades y potencialidades al desarrollo de la entidad.

Las principales causas de lo anterior radican en el inadecuado funcionamiento y estructura de los sistemas de protección social del Estado. Es de destacar el número creciente de veracruzanos que para subsistir recurren a la economía informal, que se estima alcanza casi un millón de personas.

La segunda debilidad está relacionada con las características propias de la geografía estatal. En este aspecto, la extensión y orografía no facilitan su integración física, puesto que elevan los costos de la infraestructura de comunicaciones y transportes y dificultan llevar servicios básicos a la población que vive dispersa. Veracruz tiene una superficie de 72,815 kilómetros cuadrados. La distancia entre los extremos norte y sur es de aproximadamente 800 kilómetros y la Sierra Madre Oriental atraviesa casi todo su territorio.

La tercera debilidad está asociada también a la geografía, ya que otro aspecto que obstaculiza el desarrollo de la entidad es la dispersión demográfica. Los 7 millones 275 mil

veracruzanos viven distribuidos en más de 22 mil localidades, de las cuales 21,757 tienen menos de 2,500 habitantes.

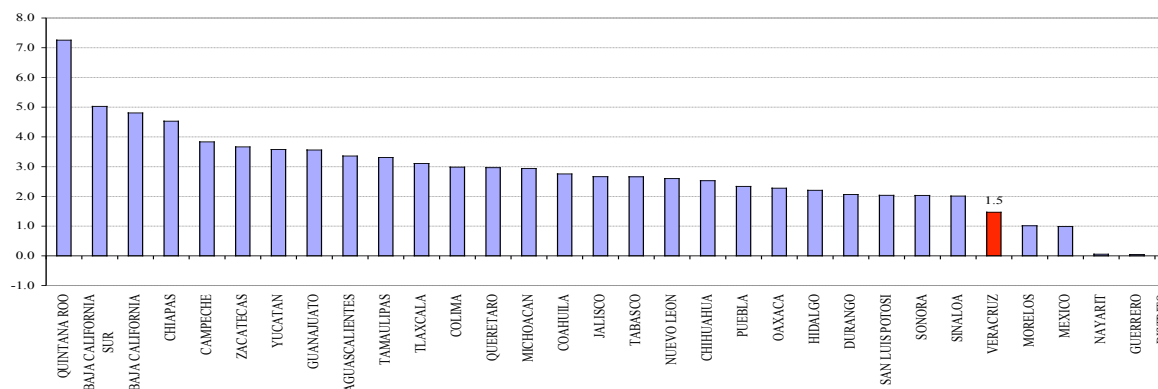
Igual que el país y que otros estados con las mismas características, Veracruz no tiene los recursos financieros ni la infraestructura humana y organizacional con capacidad para llevar servicios básicos a tal número de localidades. Tener más de 40% de la población rural, es decir, casi la mitad de los veracruzanos viviendo en comunidades pequeñas, dispersas, mal comunicadas y con servicios escasos y deficientes, y dedicadas a actividades agropecuarias que aportan sólo 12% del producto interno bruto del Estado, hace muy difícil reducir la pobreza.

En cuarto lugar, la estructura económica es quizá uno de los problemas más graves del Estado —que explica en parte los agudos rezagos sociales— en la medida en que el sector servicios tiene un peso importante en el aparato productivo. Veracruz carece de una industria amplia y diversificada —la que tiene se concentra en dos ramas: alimentaria y petroquímica. Su sector agropecuario está desarticulado y presenta una debilidad estructural que le resta productividad y mercados debido a diversas causas, como la ausencia de una certificación sanitaria efectiva y con estándares internacionales.

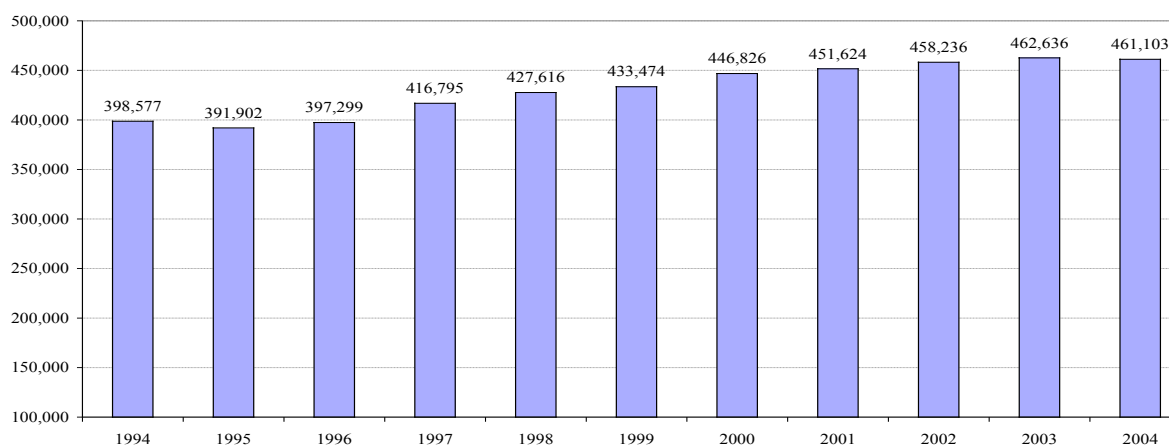
Para completar el cuadro adverso, es una economía con bajos niveles de productividad y competitividad debido a la insuficiente inversión pública y privada; al retraso tecnológico, a una excesiva regulación burocrática; y a un déficit severo de infraestructura, en especial en materia de carreteras, telecomunicaciones, y transportes. El déficit de carreteras, sobre todo en el norte de la entidad y la mala planeación de grandes obras, que fueron iniciadas pero nunca terminadas, han provocado que el Estado sufra una severa desarticulación regional, en la que los rezagos y atrasos de algunas regiones son graves. En contraste, un aspecto positivo de la economía estatal y que debe explotarse a su máximo potencial, es la existencia de una infraestructura portuaria de primer nivel —especialmente la del puerto de Veracruz—, que podría aprovecharse mejor si se incorpora al desarrollo regional.

Debido a esa debilidad de la economía estatal —a la cual contribuyen unas finanzas públicas pobres, que cada vez destinan menos recursos a la inversión pública— su crecimiento en los últimos años ha sido menor que el promedio nacional y, por tanto, la creación de empleos también ha sido muy deficitaria. Como resultado, el PIB per capita de Veracruz en 2002 se ubicó en el lugar 25 entre las entidades federativas del país. Entre 1994 y 2004 los asegurados permanentes en el IMSS sólo aumentaron en 6,250 por año, cifra claramente insuficiente para las necesidades del Estado.

Gráfica I.2
ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS EN VERACRUZ, 1994-2004
 (Tasa de crecimiento media anual)

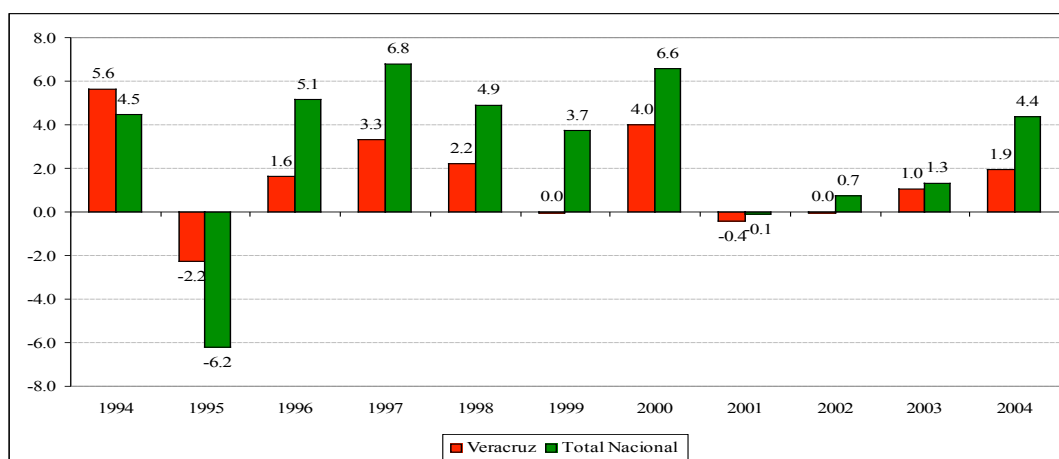


Gráfica I.3
ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS EN VERACRUZ, 1994-2004

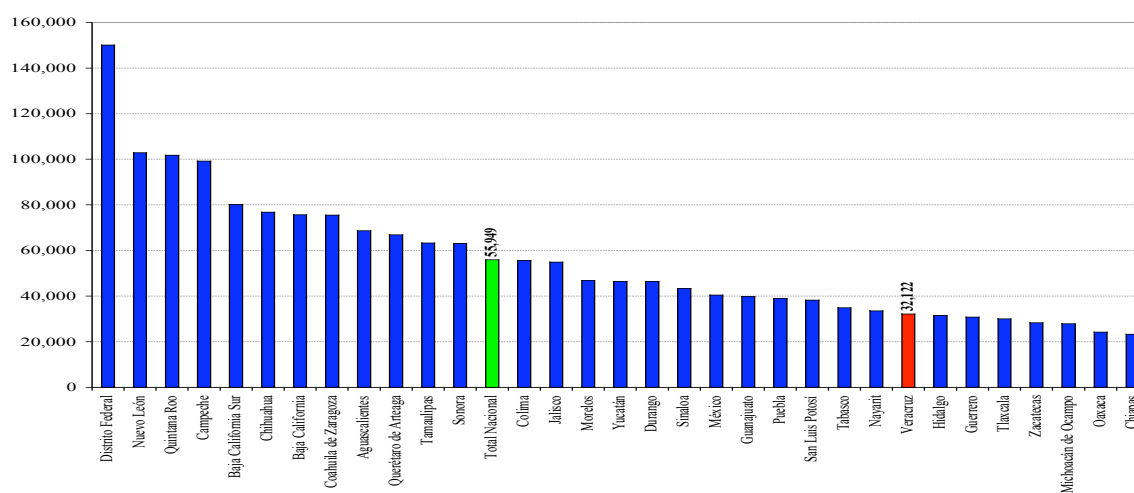


La economía veracruzana ha perdido dinamismo desde 1995. Crece de manera insuficiente y genera escasas fuentes de trabajo; esos factores, más un campo poco productivo y con rentabilidad variable e incierta, se han combinado para convertir a Veracruz en uno de los estados más expulsivos de población.

Gráfica I.4
PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1993-2004
 (Tasas de crecimiento anual)



Gráfica I.5
PRODUCTO INTERNO BRUTO NOMINAL PER CÁPITA, 2002
 (Pesos anuales por persona)



En los últimos 10 años, el número de veracruzanos que ha emigrado a Estados Unidos de América se ha multiplicado, ya que mientras en 1995 había poco más de 50 mil veracruzanos en ese país, para 2004 eran más de 300 mil. Sin embargo, esa cifra pudiera ser mayor, por tratarse de un flujo migratorio principalmente de indocumentados.

En tan sólo ocho años las remesas recibidas reubicaron al Estado, del decimoquinto al sexto lugar en orden de importancia de las mismas, respecto al resto de las entidades federativas. Esto sitúa a Veracruz sólo atrás de estados con una larga tradición de emigración internacional, pasando de 2.1% del total de remesas recibidas en el país, a 6.2%. En términos absolutos, las remesas al Estado aumentaron de 769 millones de dólares en 2003 a 950.5 millones en 2004. Se estima que para 2005 Veracruz ocupe el quinto lugar nacional.

Otra característica de la economía veracruzana es la presencia de empresas públicas federales sumamente importantes. Tal es el caso de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos (Pemex), que han generado importantes fortalezas al Estado, pero también le han creado debilidades.

En el caso de la CFE:

- Es preocupante que no se haya concluido la infraestructura complementaria en la planta de Laguna Verde
- Que no se atienda la problemática de contaminación ubicada en el norte de la entidad
- Es urgente atender y encontrar soluciones al problema de los desechos peligrosos

En lo que respecta a Petróleos Mexicanos:

- Desde el auge petrolero en Poza Rica en las primeras décadas del siglo pasado, hasta la constitución de los grandes complejos petroquímicos en el sur del Estado, Pemex ha sido un importante generador de empleos y catalizador del desarrollo de esas dos regiones
- Sin embargo, uno de los costos más elevados que ha pagado Veracruz ha sido la grave contaminación de sus ríos y costas donde ha operado y sigue operando Pemex
- El río Coatzacoalcos está considerado entre los tres más contaminados del mundo, situación que en buena medida, aunque no exclusivamente, responde a las actividades de Pemex
- Además, el mal estado y el escaso mantenimiento de los miles de kilómetros de ductos que atraviesan el territorio del Estado, añade un elemento de riesgo para múltiples localidades veracruzanas, que en los últimos meses ha comprobado ser real y creciente
- La relación del gobierno estatal con Pemex es muy compleja y no siempre ha sido justa y equilibrada. La paraestatal ha manifestado su disposición a contribuir al desarrollo del Estado no sólo con su actividad propia, sino con aportaciones de otro tipo, como donaciones en especie y fondos para proyectos sociales; sin embargo, no ha asumido los costos ambientales de su presencia; sus apoyos para compensar los daños materiales y ambientales han sido insuficientes

La quinta debilidad del Estado es el creciente deterioro de sus recursos naturales. Además de la intensa contaminación en sus ríos, el problema va más allá:

- Algunas playas del puerto de Veracruz registran niveles de contaminación hasta cinco veces superiores a la norma. La infraestructura para la recolección y tratamiento de las aguas negras en las principales ciudades es claramente insuficiente
- La destrucción de la selva y los bosques por la expansión del territorio agrícola y ganadero ha sido cuantiosa. Se calcula que de un total de 2.5 millones de hectáreas, casi un millón son áreas perturbadas

Una sexta debilidad se refiere al comportamiento poco favorable de la productividad en el Estado, lo que afecta directamente su competitividad. Es indispensable lograr un aumento sustancial y sostenido de la productividad en la entidad, esto es, hacer más con los recursos disponibles, trabajar mejor, basar las decisiones de producción en información fidedigna y oportuna, llevar a cabo la reingeniería de múltiples procesos productivos y aprovechar para esto el ingenio y la creatividad de los veracruzanos.

La situación de las mujeres veracruzanas amerita consideración especial. Si bien durante las últimas décadas han logrado avances sociales, éstos no son suficientes. Aún hay rezagos que se reflejan en los indicadores de educación, salud y de participación en los mercados laborales. Persisten desigualdades salariales y patrones socioculturales que encasillan a las mujeres como las responsables del cuidado de la familia. Esto se traduce en una enorme desventaja de las mujeres trabajadoras, que además de cubrir su jornada laboral, deben cumplir con sus tareas en el hogar, sin remuneración monetaria.

El incremento de la violencia familiar que se ha registrado durante los últimos años, es motivo de especial preocupación, que denota un proceso de descomposición social que se ha venido agravando, como consecuencia del incremento en las tasas de desempleo; bajos ingresos familiares; elevados índices de hacinamiento en las viviendas; y escasas oportunidades de recreación sana a las que no tiene acceso un amplio segmento de la población. Además, perduran pautas culturales de discriminación.

Las mujeres veracruzanas eran ya la mayoría de la población en el 2000 (51.5% de la total) y, en 2004, representan 33.3% de la población económicamente activa, con ingresos y prestaciones menores a la población masculina. Es importante señalar que la esperanza de vida de las mujeres veracruzanas en 2005 es de 77.2 años, cinco años más que los hombres. A pesar de que las mujeres se incorporan crecientemente a actividades productivas, en su mayoría siguen dedicadas a las tareas domésticas y al cuidado de la familia, a las que dedican un promedio de 27.1 horas a la semana. En la práctica esto se traduce en una doble o triple jornada de trabajo. La discriminación laboral en Veracruz, como en el resto de país, es particularmente acentuada:

- De los puestos de mando medio y superior del Gobierno, sólo 30.8% están ocupados por mujeres
- Las mujeres reciben un menor salario que los hombres para el mismo puesto de trabajo, cuando ambos tienen la misma calificación y laboran igual número de horas
- El 20% de los hogares mexicanos son encabezados por mujeres, quienes se convierten en jefas de familia y en el principal sostén económico de la misma

La situación de pobreza y marginación, de inequidad y desventaja, se agrava en las regiones rurales con alta concentración de población indígena. Últimamente también ha aumentado en áreas suburbanas.

En los ámbitos político y social existen situaciones que obstaculizan el desarrollo del Estado:

- Aunque puede considerarse básicamente como un problema económico, la fragilidad de las finanzas públicas estatales y municipales también obedece a debilidades en el ámbito político, como deficiencias en la administración pública; sistemas de recaudación ineficientes; desconfianza de la sociedad en el manejo de los recursos públicos por mala asignación de recursos e, incluso, por sospechas de corrupción e ineficiente asignación del gasto corriente
- Una administración pública con múltiples ineficiencias, sin un servicio profesional de carrera efectivo, con rezagos importantes en el uso de las nuevas tecnologías organizacionales e informáticas. Además, siguen presentes vicios antiguos, como la falta de coordinación entre dependencias y, en algunos casos, la duplicación de funciones
- Los sistemas y mecanismos de seguimiento y evaluación de programas públicos, así como los de rendición de cuentas y de transparencia gubernamental, son claramente insuficientes, lo que desalienta la participación ciudadana en las tareas de gobierno

Sin embargo, el diagnóstico no estaría completo sin señalar diversas e importantes fortalezas de la entidad:

- En primer lugar está su gente, deseosa de trabajar y prosperar, orgullosa de su Estado y con entusiasmo para construir un futuro mejor para todos
- En segundo término, sus recursos naturales. La tercera parte del agua dulce del país corre por Veracruz, que combinada con sus extensas tierras, crean un enorme potencial para los sectores agropecuario y agroindustrial. La extensión de su territorio le permite tener una variedad climática para producir múltiples bienes y diversos servicios. Sus bosques, ahora en situación precaria por la sobreexplotación, han sido fuente de valiosos productos para abastecer mercados nacionales e internacionales que los demandan
- Veracruz es la entrada y salida privilegiada de los intercambios comerciales con Europa, el este de EUA y una buena parte de América del Sur, haciendo de sus puertos enlaces estratégicos para el intercambio comercial
- Tener más de 700 kilómetros de costa y varios ríos que desembocan en el Golfo de México, representa un enorme potencial pesquero y piscícola
- En contraste con la dispersión de miles de localidades rurales, Veracruz también cuenta con un sistema de nueve ciudades medias, uno de los más importantes del país – distribuidas a lo largo del Estado–, sobre el cual es posible estructurar y relanzar un desarrollo regional equilibrado

- Además, Veracruz posee una enorme variedad de atractivos turísticos naturales (playas, selvas, montaña, ríos) que, sumada a su rica historia y cultura, representan un inmenso potencial en materia de turismo

Otros puntos fuertes de Veracruz, en los cuales puede apoyar su desarrollo, provienen de los sistemas social y político:

- La pluralidad, manifestada de modo claro en el pasado proceso electoral, es garantía de que las instituciones políticas recogerán y expresarán los intereses y puntos de vista de la sociedad veracruzana
- Veracruz cuenta con una considerable infraestructura para educación tecnológica y superior. Aunque hay un desfase entre el mercado laboral y las etapas terminales del sistema educativo, es una ventaja contar con instituciones de educación media superior y superior con capacidad para aportar capital humano calificado
- Su sociedad es tan variada como su territorio. En el Estado se encuentran desde las más exquisitas expresiones artísticas, hasta la fuerza laboral recia y esforzada que da sustento a la industria petrolera

I.2 Riesgos y oportunidades

El desarrollo de Veracruz dependerá no sólo del trabajo que haga para superar sus debilidades y aprovechar sus fortalezas. También de cómo enfrente riesgos que se presenten en el futuro, y saque provecho de las oportunidades.

I.2.1 Riesgos

Los principales riesgos que pudiera enfrentar el Estado en los próximos años, con capacidad de obstaculizar su proyecto de desarrollo en aspectos cruciales, provienen del ámbito económico y político.

En lo que se refiere a los riesgos contra el buen funcionamiento del aparato productivo del Estado destacan:

- Un entorno económico nacional e internacional eventualmente adverso después de 2006. En principio, hasta donde puede preverse, durante los próximos dos años la evolución de la economía nacional e internacional será favorable. Sin embargo, dependiendo de la tendencia que tome la economía de EUA y de la política económica de la nueva administración mexicana, podría para entonces presentarse una desaceleración, que detendría planes de inversión

- Considerando la importancia que tienen para la economía estatal los precios de algunos productos, en especial agropecuarios –maíz, cítricos, café, azúcar, carne y leche—, un deterioro de sus cotizaciones afectaría severamente la rentabilidad del campo
- Muy relacionado con lo anterior, en 2008 se cumplirá la última etapa de la apertura comercial del sector agropecuario con EUA y Canadá. Esto implicará el ingreso al país, sin aranceles, de todos los productos de ese sector, incluyendo maíz y frijol. En caso de que no hubiera una reconversión de los productores de esos granos, de leche y de caña de azúcar, podrían verse severamente afectados

En el ámbito político, el proyecto de desarrollo también podría verse obstaculizado por diversos factores:

- La compleja situación del Estado requiere de un gobierno fuerte y comprometido con un modelo de desarrollo para Veracruz, sustentado en un capital político atribuido a un reconocido liderazgo y una acción gubernamental eficaz y transparente. El riesgo consiste en que el gobierno no rompiera las inercias y los vicios de la administración pública y continuaran las prácticas políticas tradicionales
- Entre las inercias se encuentran unas finanzas públicas débiles y no siempre bien asignadas. No modificar esa situación, representa un riesgo para el cumplimiento del Plan, toda vez que sin más recursos y una mejor asignación de los mismos –lo que supondría afectar intereses creados—, difícilmente se cumplirían muchos de sus objetivos
- Relacionado con lo anterior, sería preocupante que no se logaran los acuerdos políticos básicos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que permitieran realizar las reformas legales necesarias para el cumplimiento del Plan. También sería un riesgo no concertar acuerdos de coordinación con los municipios, para la eficaz instrumentación de los programas de gobierno
- Que perdure una relación poco satisfactoria con Pemex también sería un riesgo que debe evitarse. De ello depende no sólo contar con más recursos, sino trabajar de manera conjunta y coordinada en aspectos muy sensibles, como la protección ambiental y civil
- La deplorable situación en que se encuentran los miles de kilómetros de ductos de Pemex que atraviesan el territorio veracruzano, hace que persista el riesgo de accidentes, con saldos lamentables en términos de vidas humanas y de daños ambientales y económicos severos
- Una amenaza extra sería que se presente una crisis ambiental con impacto severo en la población, en zonas donde la contaminación del agua ha alcanzado niveles peligrosos
- En materia de seguridad pública, debe evitarse el debilitamiento de las acciones preventivas y persecutorias, tanto respecto a la actividad delictiva en general, como tratándose del combate a la delincuencia organizada que propicie un mayor consumo de drogas entre la población.

I.2.2 Oportunidades

De igual manera, existen oportunidades en diferentes ámbitos que no deben ser desaprovechadas. En materia económica hay varias:

- Los planes para superar obstáculos que impiden el crecimiento económico deben ser puestos en práctica lo más pronto posible, para no desperdiciar el periodo de expansión de la economía internacional y nacional
- El potencial turístico de la entidad es una oportunidad que no puede dejarse pasar. Sus riquezas naturales y culturales hacen del Estado un destino muy atractivo para diferentes segmentos de turistas nacionales y extranjeros. Su repercusión en la reactivación económica y el empleo debe ser muy relevante
- El enorme impacto económico, social y político que tendría realizar inversiones en carreteras, viables porque están presupuestadas por el Gobierno Federal y porque el monto que requieren del presupuesto estatal es relativamente pequeño, detonaría la integración territorial del Estado, en especial de la región norte
- Lograr las certificaciones sanitarias de cobertura estatal representa una enorme oportunidad para impulsar al sector agropecuario, pues le abriría mercados e incrementaría su rentabilidad
- Aunque sea la otra cara del riesgo ya mencionado, es importante insistir en que la posibilidad de hacer un gobierno realmente distinto —eficiente, eficaz, transparente; comprometido con el Estado de Derecho y la justicia social— no sólo se traduciría en un respaldo social importante y, por tanto en un activo político fundamental, sino que generaría una energía social —producto de la recuperación del sentimiento de cercanía e identificación con el gobierno por parte de la población— que pocas veces se logra. Dicha energía social podría convertirse en el verdadero catalizador del desarrollo
- Las carencias que se advierten en seguridad pública, procuración y administración de justicia se convierten en una oportunidad. A partir de una planeación efectiva, es posible identificar y poner en práctica estrategias y acciones que mejoren la situación en materia de justicia y Estado de Derecho. Los beneficios serían directos e inmediatos para la población veracruzana, así como para impulsar la productividad y la inversión en el Estado

I.3 Conclusiones

El problema más grave de la entidad es, sin duda, la extendida y arraigada marginación en que vive la mayoría de los veracruzanos y la limitada capacidad mostrada, hasta ahora, por Gobierno y sociedad para frenar y revertir esa realidad.

Avanzar en la construcción de una sociedad más justa y equitativa, disminuyendo la marginación en que vive la mayoría de la población, es una tarea en extremo compleja. Aumentar los niveles de bienestar supone, entre otras cosas, reactivar la economía para generar los empleos

que mejoren el ingreso de las familias y, para ello, es indispensable que las empresas veracruzanas sean productivas y puedan comercializar sus productos; también implica crear nuevas empresas, lo que a su vez requiere de condiciones favorables para los inversionistas del Estado, de otras entidades de la República y del extranjero.

Además, es necesario ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de educación y salud, e instrumentar programas amplios y efectivos de combate a la pobreza, lo que a su vez demanda un Gobierno eficiente, eficaz y con recursos financieros suficientes. Todo esto exige que haya un ambiente de colaboración entre los poderes del Estado y mecanismos de articulación del Ejecutivo con los otros órdenes de gobierno.

En otras palabras, el bienestar de una población supone la existencia de muchas condiciones y elementos que no están a la vista, pero que sin ellos no se daría. Desde esa perspectiva, la situación del Estado no es satisfactoria, en la medida que no están bien puestos los cimientos que hacen posible impulsar el desarrollo:

- La estructura de la economía estatal es frágil, debido a su escasa industrialización, a un sector agropecuario atrasado tecnológicamente y comercialmente y sin certificaciones sanitarias que lo hagan más rentable
- Además, no se cumplen suficientemente las condiciones que hacen productiva una economía: rezagos importantes en infraestructura carretera; desfase entre mercado laboral y oferta educativa; excesiva regulación; y relaciones laborales que no facilitan el aumento de la productividad
- Las finanzas públicas de los gobiernos estatal y municipales son débiles, debido a la escasa recaudación tributaria en materia de impuestos locales. Esto les resta capacidad de maniobra para destinar mayores recursos a la inversión pública
- La estructura organizacional, los sistemas de gestión, la capacitación del personal, y el equipamiento de las diversas dependencias del Gobierno estatal, entre otros factores, adolecen de problemas que deben ser corregidos de inmediato
- Los mecanismos de articulación dentro del Gobierno estatal y con los otros dos órdenes —el federal y municipal— también requieren mejorarse

De la manera en que Gobierno y sociedad de Veracruz enfrenten esos problemas, será posible aprovechar las múltiples y relevantes oportunidades que tiene el Estado: su gente, sus recursos naturales abundantes, su ubicación geográfica e infraestructura portuaria, su infraestructura de educación superior y tecnológica, su riqueza cultural, y su potencial turístico.

Este diagnóstico general de la situación económica, política y social de Veracruz de cara al Siglo XXI, tiene como propósito aportar elementos que permitan obtener una impresión actual de conjunto del Estado. Por tanto, no pretende ni puede ser exhaustivo. En consecuencia, en lo que sigue del Plan, el tratamiento de cada tema o política va precedido de un breve diagnóstico, que sirve de base para las estrategias y acciones que se considera conveniente instrumentar. Al igual que en este capítulo, se trata de aportar información indispensable para obtener una aproximación puntual y objetiva de la problemática que enfrenta Veracruz.

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.

Capítulo III

LA FÓRMULA BÁSICA: CRECIMIENTO Y EMPLEO

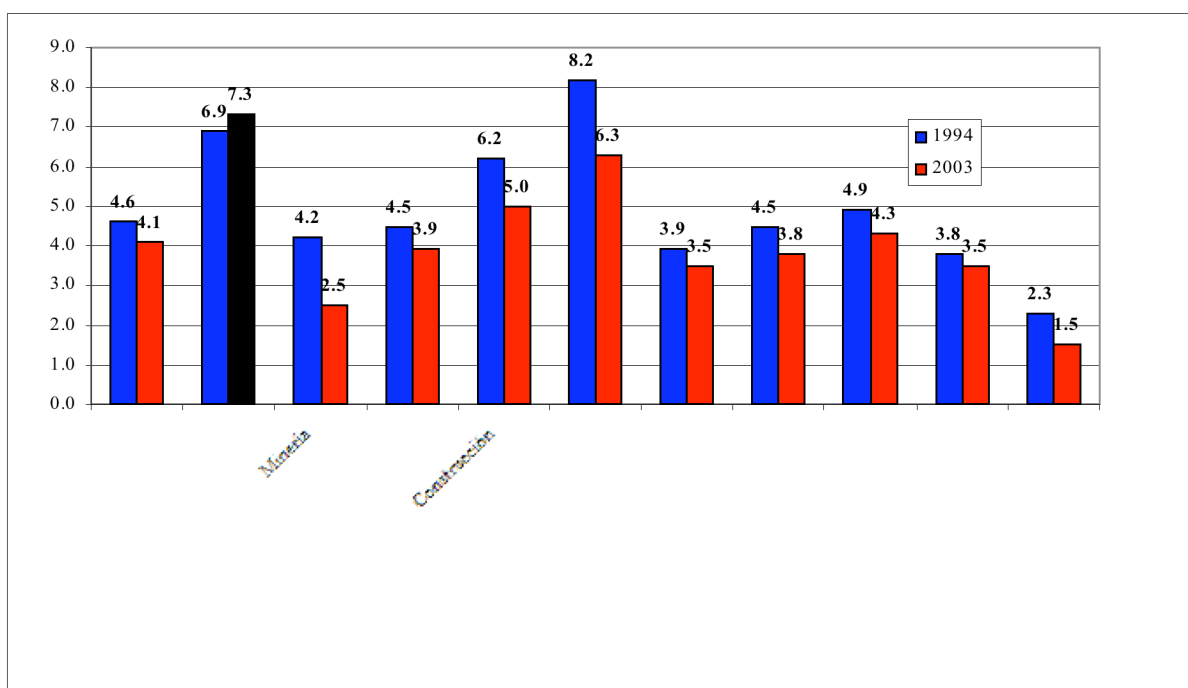
Para mejorar el bienestar de los veracruzanos, construir un ambiente de prosperidad y crear expectativas positivas para que permanezcan en la entidad y contribuyan a su mejoramiento, es indispensable que la economía crezca y que se generen cada vez más oportunidades de empleo formal y bien remunerado. Por tanto, la estrategia de crecimiento y empleo se ubica como pilar fundamental del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010.

Una estrategia bien fundamentada y efectiva, que logre la expansión del producto y el empleo, requiere partir de un diagnóstico preciso, que identifique debilidades y fortalezas, permita definir objetivos, líneas estratégicas y acciones prioritarias en los diversos aspectos relevantes para construir una economía veracruzana más fuerte, más dinámica y más justa.

III.1 Introducción

Durante los últimos diez años la participación del PIB veracruzano en el total nacional ha disminuido en todos los sectores de actividad, con excepción del sector agropecuario. En el periodo 1994-2003 la importancia relativa del PIB de Veracruz disminuyó de 4.6% a 4.1%.

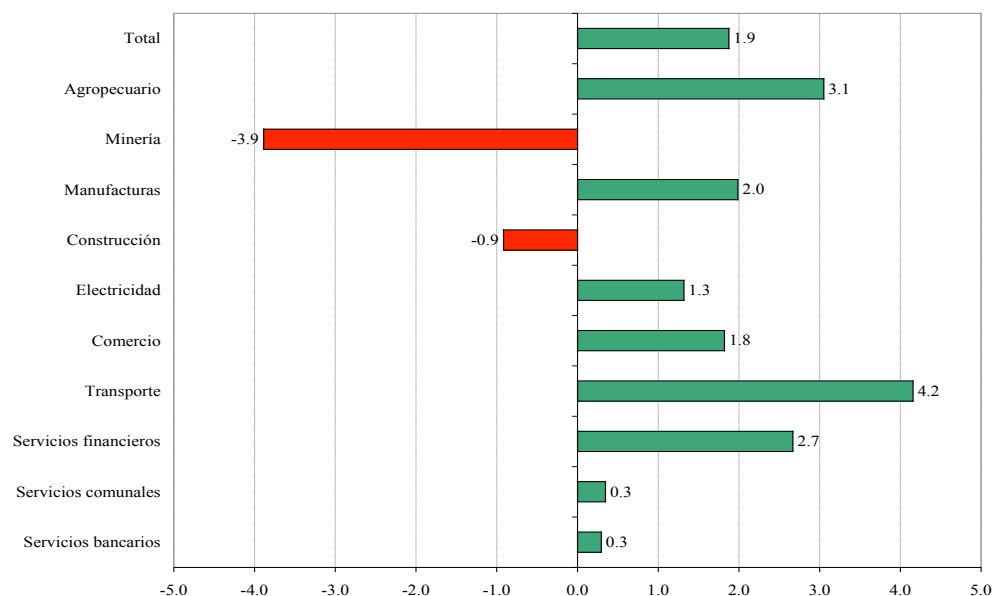
Gráfica III.1.1
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE VERACRUZ POR GRAN DIVISION EN
RELACION CON EL NACIONAL, 1994-2003
(Participaciones % en el total)



El comportamiento anterior ha sido resultado de que durante la última década el crecimiento del producto en Veracruz (1.9% anual) ha sido inferior al promedio nacional (2.7%).

Gráfica III.1.2
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE VERACRUZ POR GRAN DIVISION, 1994-2003

(Tasa de crecimiento % media anual)



Para lograr los objetivos de este Plan, un desarrollo equitativo, integral y sustentable del Estado, se requiere acelerar el crecimiento y aumentar el empleo. La estrategia correspondiente se basa en dos pilares:

- El aumento continuo de la productividad; y,
- El incremento sustancial de la inversión total (pública y privada)

Ambos pilares serán las bases para una mayor competitividad del Estado.

Para aumentar la productividad se requiere actuar en diversos frentes. Ser más productivo significa producir más con los recursos con que se cuenta, apoyándolos con un mejor entorno para los negocios, organizándolos y motivándolos. Prácticamente todo incide sobre la productividad: educación, salud, infraestructura, eficacia de la regulación, ambiente laboral, disponibilidad de información, entre otros factores. De ahí que el aumento de la productividad demande acciones en casi todos los quehaceres del Gobierno.

Las políticas a favor de la productividad y la competitividad se centrarán en cuatro ejes, que cortan horizontalmente todas las actividades: la promoción económica, la desregulación, la mejoría de las relaciones laborales y el impulso a la capacitación, y el desarrollo de las comunicaciones.

Para aumentar la inversión en Veracruz, en especial la de los particulares, nacionales y extranjeros, es indispensable que exista un entorno favorable para los negocios, que abarca la infraestructura que debe proveer el Gobierno del Estado, ya que la inversión pública y privada son complementarias. Sin embargo, para que éste pueda invertir más, se requerirá que las finanzas públicas estatales se mantengan sanas. Para que la inversión del Gobierno Estatal contribuya al financiamiento del desarrollo, ésta tendrá que complementarse con un incremento sostenido y un mejor aprovechamiento de los recursos provenientes de la Federación, así como con finanzas municipales más fuertes y con mayor capacidad para invertir, en un ámbito de permanente coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

III.2 Objetivos

El diagnóstico anterior permite identificar los principales objetivos que deben perseguirse en materia de crecimiento y empleo. Éstos permitirán precisar las estrategias, las acciones prioritarias y los proyectos detonadores en materia de financiamiento del desarrollo, los programas federales y estatales a impulsar, las acciones para el fortalecimiento municipal, los factores que son catalizadores del desarrollo y los proyectos indispensables para acelerar un desarrollo más eficiente y equitativo.

- **Impulsar el desarrollo económico del Estado**, mediante un crecimiento económico sostenido y sustentable, que permita reducir los desequilibrios sectoriales y regionales.
- **Generar empleos permanentes y bien remunerados**, que garanticen el incremento del nivel de bienestar de la población y la disminución de la desigualdad económica y la pobreza.
- **Impulsar sectores específicos de actividad**, que tengan ventajas competitivas para su inserción en los mercados nacional e internacional, de manera que se fortalezca la orientación exportadora –directa e indirecta– de Veracruz.
- **Brindar apoyo decidido a las micro, pequeñas y medianas empresas**, como base para el desarrollo.
- **Mejorar la concertación con el sector empresarial veracruzano**, para impulsar el crecimiento y el empleo.
- **Aumentar la participación de los municipios en el fomento al desarrollo económico.**

Estos seis objetivos de la estrategia de crecimiento y empleo constituirán el marco rector de las acciones que gobierno y sociedad veracruzanos habremos de poner en práctica de manera conjunta y coordinada para potenciar el desarrollo de la entidad.

III.3 Líneas estratégicas

Tener claridad sobre los objetivos que se persiguen es insuficiente si no se cuenta con estrategias efectivas y viables para alcanzarlos. En materia de crecimiento y empleo este Plan considera instrumentar las siguientes líneas estratégicas:

- **Para aumentar la productividad:**
 - ❑ **Instrumentar un amplio programa de desregulación de la actividad empresarial**, para que quien quiera invertir enfrente el menor número posible de trabas y los riesgos mínimos, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYMES).
 - ❑ **Conocer, transplantar y aplicar las tecnologías de punta**, con el apoyo de universidades y centros tecnológicos.
 - ❑ Establecer **mecanismos más efectivos de cooperación entre el gobierno y el empresariado** y promover una mejor coordinación entre quienes dirigen las empresas.

- **Para incrementar la inversión privada:**
 - ❑ **Desarrollar una estrategia de promoción de inversiones de particulares**, nacionales y extranjeros, focalizada por sectores y regiones, incluyendo las remesas de migrantes veracruzanos hacia proyectos productivos en sus localidades.
 - ❑ **Convocar a que los veracruzanos se conviertan en promotores de inversiones en Veracruz** y a que, con su ahorro, inviertan más en su Estado.
 - ❑ Establecer mecanismos eficaces para que el gobierno estatal **cumpla a tiempo sus compromisos de apoyo a la inversión privada**.
 - ❑ Enriquecer y facilitar el acceso a los diversos **sistemas de información** económica con que cuenta el Estado, en apoyo de inversionistas potenciales y otros interesados
 - ❑ Establecer un **programa de proveedores y contratistas** veracruzanos, en condiciones de competencia efectiva

Desde la óptica **sectorial y de acuerdo con la vocación de las diversas regiones**, y sus **ventajas competitivas** promoveremos las siguientes actividades:

- ❑ Como elemento de la **reconversión agropecuaria**, promover diversos cultivos agrícolas, en particular a productos clave del campo veracruzano

- ❑ **Agroindustria de calidad**, para los mercados nacional e internacional, por medio de medidas sanitarias que permitan acceder a los mercados internacionales
- ❑ **Ganadería**, con programas de sanidad, mejoramiento de pastizales y repoblamiento de hatos
- ❑ **Industria**, para su mejor integración a las cadenas productivas nacionales
- ❑ **Pesca y acuicultura**, en todas sus formas
- ❑ **Pequeña minería**
- ❑ **Silvicultura y floricultura**, sustento del ecosistema como fuente para generar agua que es la base de la producción agropecuaria
- ❑ **Transportes** y servicios de logística, incluyendo redes de almacenamiento
- ❑ **Turismo** en todas sus modalidades, incluyendo el ecológico, el de aventura y el cultural. La Costa Esmeralda y la región de Los Tuxtlas recibirán un impulso especial, con comunicaciones e infraestructura
- ❑ **Vivienda**

Si bien se dará atención a todos los sectores productivos, los esfuerzos del gobierno se centrarán en aquellos con mayor potencial de crecimiento y de generación de empleos, así como en los que exhiben rezagos acumulados por varias décadas: el sector agropecuario, silvícola y pesquero; la agroindustria; el turismo; y el sector industrial.

En conjunto estas líneas estratégicas constituyen las orientaciones básicas que ordenarán las acciones para acelerar el crecimiento y la generación de empleo.

III.4 Financiamiento del desarrollo

El reto de toda estrategia de desarrollo consiste en encontrar un balance adecuado entre las estrategias a instrumentar, los recursos que éstas demandan y el financiamiento que hará posible alcanzarlas. Generar suficientes recursos para financiar el desarrollo de Veracruz constituye el reto central de la estrategia de crecimiento y empleo.

Como se planteó en el Capítulo II, este gobierno concibe que el desarrollo de Veracruz sólo será posible en la medida que se logren convocar y articular los esfuerzos de todos los órdenes de gobierno con la sociedad. Esto implica que los gobiernos federal, estatal y municipales converjan en la generación de los recursos que les permitan dar sustento financiero a las actividades que les competen en el ámbito de sus atribuciones. Como ejercicio solidario, el desarrollo de Veracruz requiere que cada ámbito de gobierno genere y aporte los recursos necesarios para financiar las acciones que le corresponden. Lo contrario se traduciría en

transferencias entre órdenes de gobierno que redundarían en el incumplimiento de las funciones que a cada uno corresponden.

El Gobierno del Estado pondrá en práctica una estrategia que le permita generar mayores recursos y destinarlos a las inversiones que le competen. Al mismo tiempo, no cejará en demandar a la Federación que cumpla cabalmente con sus compromisos en el ámbito del pacto federal y de coordinación que ordenan las acciones del Estado mexicano. Asimismo, apoyará a los gobiernos municipales para que busquen su autosuficiencia financiera, sin menoscabo de realizar las transferencias que se justifiquen, sobre todo para lograr un desarrollo más equilibrado y justo.

En todo caso, es la sociedad veracruzana la que con el cumplimiento estricto de sus obligaciones fiscales y el pago de los servicios públicos con tarifas adecuadas y justas, quien permitirá que la entidad fortalezca su capacidad financiera, aumente la inversión y contribuya a la productividad y la competitividad de Veracruz.

En este apartado se analiza el componente correspondiente al gobierno estatal, en el ámbito de sus atribuciones, a los recursos provenientes de los programas federales, y al fortalecimiento del ahorro y la inversión de los municipios. En el Capítulo IV se presentan las acciones relativas al sector privado, que se refieren a los catalizadores del desarrollo, y al papel que desempeña el Gobierno Estatal en esta materia.

III.4.1 Objetivos

El financiamiento sano del desarrollo se finca en un incremento sostenido de la oferta de recursos para destinarlos a la inversión, por lo que el ahorro es un prerequisite fundamental. Por ello, se buscará aumentar el ahorro y la inversión del sector público estatal y promover el de los municipios, así como incrementar los recursos provenientes de todas las fuentes a nivel federal (participaciones, transferencias y aportaciones al Estado)

En términos específicos, en materia de finanzas estatales la estrategia de financiamiento del desarrollo tiene como orientación fundamental aumentar la capacidad de ahorro e inversión estatales. Para esto se propone:

- Aumentar el ahorro del Gobierno del Estado hasta duplicar la relación entre su inversión directa y sus ingresos totales
- Mantener constante la deuda pública en términos reales en el nivel de 2005
- Reducir las Adefas como porcentaje del gasto estatal total con respecto a 2005
- Identificar y aprovechar otras fuentes de recursos para la inversión pública total (federal, estatal y municipal)

III.4.2 Líneas estratégicas

La estrategia de fortalecimiento de las finanzas estatales se propone alcanzar cinco objetivos:

- **Mantener finanzas públicas estatales sanas y generar mayores niveles de ahorro**, lo que aunado a un programa de desregulación de trámites y programas de incentivos, creará condiciones propicias para la inversión
- **Fortalecer y modernizar el sistema de administración tributaria**, a fin de que el Estado cuente con un aparato de recaudación y fiscalización eficiente y eficaz, que se caracterice por brindar un servicio de atención permanente a los contribuyentes, en un marco de mejora continua y transparencia, que permita incrementar los ingresos propios y federales coordinados que administra la entidad
- **Promover las reformas federalistas necesarias dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**, que fortalezcan la equidad en la distribución de los recursos entre los tres órdenes de gobierno, y el establecimiento de una fórmula óptima que beneficie a los habitantes del Estado de Veracruz
- **Que el gasto público contribuya al desarrollo económico del Estado, mediante una expansión sostenida y articulada de la inversión** –en especial para la creación de infraestructura–, y una racionalización del gasto corriente, de manera que al término de esta Administración el gasto de capital duplique su participación con respecto al ingreso total
- **Fomentar los programas de desarrollo social y de combate a la pobreza extrema en lugares de alta y muy alta marginación**
- Mantener constante el saldo de la deuda pública estatal en términos reales, reducir la relativa a proveedores como porcentaje del gasto total (Adefas) y atender deudas contingentes, en particular la vinculada con las pensiones de los trabajadores del Gobierno del Estado

La consecución de estas líneas estratégicas dará un sustento financiero más sólido y justo a la hacienda estatal, lo que a su vez le permitirá realizar una aportación mayor a la inversión en el Estado.

III.4.3 Acciones prioritarias

Para lograr los objetivos planteados en materia de financiamiento del desarrollo, se llevarán a cabo las siguientes acciones prioritarias:

- Revisar, actualizar y perfeccionar el marco jurídico, fiscal y administrativo de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que conforman los ingresos propios del Estado, a fin de optimizar los niveles recaudatorios.
- Cambiar la imagen del fisco estatal frente a los contribuyentes, de manera que éstos perciban un sistema moderno y eficiente de recaudación tributaria y el buen uso de sus contribuciones
- Ampliar la cobertura de la recaudación
- Difundir la modernización de la hacienda pública estatal, así como las obras que se realizan con recursos públicos, a fin de fomentar el cumplimiento voluntario del pago de impuestos
- Adecuar el marco jurídico, a fin de que la autoridad fiscal del Estado cuente con facultades de condonar multas y recargos, en apoyo a la recuperación de créditos fiscales pendientes
- Se analizará la conveniencia de aprovechar el potencial recaudatorio que ofrecen las nuevas potestades tributarias
- Fomentar la inclusión de la mujer en proyectos productivos y facilitar su acceso al financiamiento.

III.5 Proyección de las finanzas estatales

El desenvolvimiento de la economía del Estado y de las finanzas estatales dependen críticamente de la evolución de la economía internacional y de su impacto sobre el aparato productivo nacional. Con la información de que se dispone, es razonable plantear un escenario objetivo para la economía estatal.

La proyección indica que la tasa de crecimiento del PIB de la entidad aumentará gradualmente respecto al promedio nacional, con el propósito de que a fin de esta administración la economía veracruzana se esté expandiendo a una tasa superior a la de la economía nacional. Con el esfuerzo de todos, sociedad y gobierno, el producto de la entidad se irá expandiendo poco a poco a tasas cada vez más altas. No es razonable esperar que dicho crecimiento despegue desde el primer año de instrumentación de este Plan. Sólo las acciones coordinadas y persistentes permitirán hacer de Veracruz un Estado cada vez más próspero.

En el Cuadro III.5.1 puede observarse cómo el diferencial entre la tasa de crecimiento del PIB estatal aumenta hasta resultar 20% superior a la tasa nacional en 2010.

Cuadro III.5.1
PROYECCIÓN DEL ENTORNO MACROECONÓMICO, 2000-2010*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB de EUA (Crec. %)	3.7	0.8	1.9	3.0	4.4	3.5	3.2	3.1	3.0	2.9	2.8
Actividad Industrial de EUA (Crec. %)	5.7	-3.1	-1.3	0.7	4.6	5.0	4.0	3.9	3.7	3.6	3.5
PIB nacional (Crec. % real)	6.6	-0.1	0.7	1.3	4.4	4.2	4.0	3.9	3.9	4.0	4.0
Inflación nacional (Crec. %)	9.0	4.4	5.7	4.0	5.2	4.2	3.9	3.4	3.3	3.2	3.1
Tasa de interés promedio nominal (%)	15.2	11.3	7.1	6.2	6.8	9.2	9.0	7.8	7.5	5.8	5.1
Tasa de interés promedio real (%)	8.4	3.5	2.5	1.4	3.9	4.6	4.9	4.3	3.8	2.3	2.1
PIB Veracruz (Crec. % real)	4.0	-0.4	0.0	1.0	1.9	4.2	4.2	4.2	4.4	4.6	4.8

*Estimado a partir de 2005

En la medida que se materialice ese escenario y que las acciones previstas en este Plan se instrumenten por gobierno y sociedad con eficacia, las finanzas públicas del Estado presentarán una notable mejoría, sobre todo en términos de su capacidad para aumentar la inversión estatal. En el Cuadro III.5.2 se observa que los ingresos totales de la entidad aumentan en términos reales de 45.3 miles de millones de pesos (mmp) en 2004 a 54.5 mmp en 2010, esto es, una tasa de crecimiento promedio anual de 3.0 %. Por su parte, los ingresos propios aumentarían 5.7% en términos reales por año, en particular por contribuciones distintas del impuesto a la nómina. Si esta tasa de incremento se compara con la del producto estatal, se observa que por cada punto de incremento del PIB de Veracruz la recaudación aumentaría 1.3 puntos.

Cuadro III.5.2
PROYECCIÓN DE LOS INGRESOS ESTATALES TOTALES*
(Millones de pesos 2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingresos totales	32,117	33,804	37,961	40,135	42,681	45,346	40,932	41,699	43,340	45,720	49,390	54,503
Ingresos propios	1,491	1,089	1,557	2,122	2,206	2,470	1,974	2,021	2,240	2,437	2,875	3,442
Ingresos Provenientes de la Federación	26,796	31,441	32,953	34,579	36,854	36,427	37,347	38,276	39,584	41,618	44,643	48,892
Ingresos Federales Coordinados	579	628	720	704	791	861	903	1,062	1,203	1,364	1,584	1,894
Otros ingresos	2,601	-	1,549	730	1,605	1,887	226	214	204	193	184	175
Financiamiento y uso de disponibilidades	649	646	1,181	2,000	1,225	3,700	482	126	110	107	104	101
Egresos totales	32,095	34,345	37,566	39,110	42,415	43,728	40,932	41,699	43,341	45,721	49,390	54,503
Déficit (Superávit)	22	-541	395	1,025	266	1,618	0	0	0	0	0	0

*Estimado a partir de 2005. Para este año, las cifras corresponden al presupuesto aprobado. A precios de 2005 el monto global del presupuesto asciende a \$42,647 millones.

En lo que se refiere a la proyección de los egresos, en el Cuadro III.5.3 puede observarse que el esfuerzo de racionalidad del gasto público se concentra en los fideicomisos, organismos descentralizados y autónomos (0.4%, 3.0%, y 3.3% por año respectivamente).

- En ese periodo el gasto total aumentaría 3.6% por año. En su composición, el gasto corriente de la administración pública centralizada se incrementaría 4.0% por año, esencialmente como consecuencia de los crecientes recursos canalizados a la nómina de maestros, personal del sector salud y de seguridad pública

- Por su parte, en 2005-2010 el gasto de capital se incrementaría 17.1% anual en términos reales, lo que permitiría duplicar su relación con el ingreso total de 4.7% en 2005 a 10.3% en 2010

Lo anterior implicaría generar déficit presupuestales moderados, congruentes con la estrategia de impulsar el crecimiento y la inversión estatales, pero sin que la deuda pública aumente en términos reales

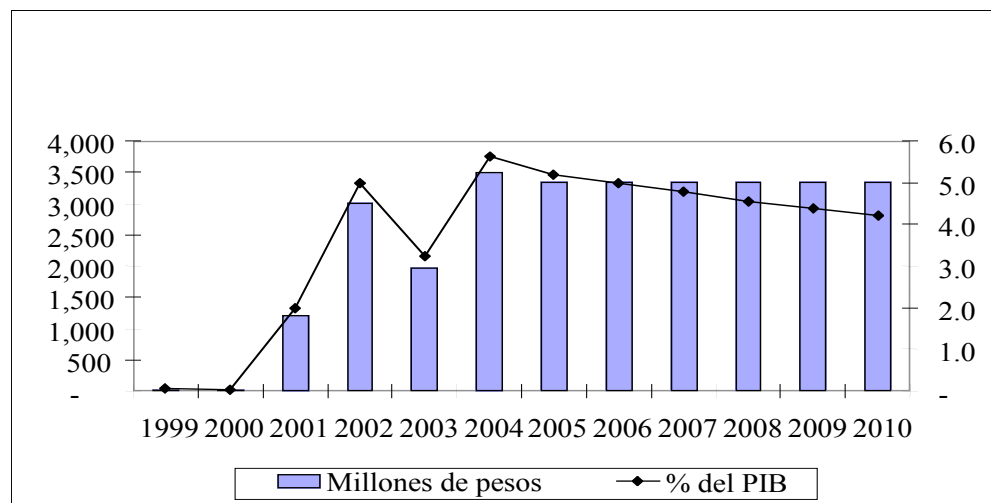
Cuadro III.5.3
PROYECCIÓN DE LOS EGRESOS ESTATALES TOTALES*
(Millones de pesos 2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Egresos totales	32,095	34,345	37,566	39,110	42,415	43,728	40,932	41,699	43,341	45,721	49,390	54,503
Gasto corriente de dependencias del poder ejecutivo	18,693	20,296	21,719	22,423	23,221	24,602	22,041	22,619	23,705	25,639	27,865	31,188
Organismos descentralizados	494	923	1,289	1,359	1,588	2,191	1,884	1,814	1,727	1,582	1,693	1,821
Organismos autónomos	1,194	2,413	2,470	2,570	2,557	2,732	2,482	2,322	2,134	1,762	1,958	2,234
Poderes legislativo y judicial	416	459	509	516	523	552	582	612	640	666	695	724
Fideicomisos	-	800	1,519	933	1,576	1,455	1,425	1,424	1,422	1,421	1,419	1,418
Gasto de capital	2,652	3,035	3,126	3,957	3,119	2,170	1,920	2,279	2,814	3,510	4,444	5,612
Participaciones, fondos federales y subsidios a municipios	5,695	6,418	6,839	7,005	7,232	7,236	7,449	7,674	8,030	8,231	8,430	8,628
ADEFAS	-	-	-	-	-	-	1,469	1,469	1,469	1,470	1,470	1,470
Transferencias diferidas y otros compromisos de pago	-	-	-	-	-	-	798	821	828	843	852	859
Deuda pública	-	-	96	212	191	108	337	233	143	174	146	134
Otros gastos	2,952	-	-	-	1,017	1,072	455	432	428	423	419	415
Amortizaciones	-	-	-	134	1,392	1,610	92	-	-	-	-	-
Ingresos totales	32,117	33,804	37,961	40,135	42,681	45,346	40,932	41,699	43,340	45,720	49,390	54,503
Déficit (Superávit)	22	-541	395	1,025	266	1,618	0	0	0	0	0	0

*Estimado a partir de 2005. Para este año, las cifras corresponden al presupuesto aprobado. A precios de 2005 el monto global del presupuesto asciende a \$42,647 millones. Para 2006-2010 se supone que las amortizaciones de deuda pública se refinancian en su totalidad.

Además, la estrategia de finanzas públicas estatales considera mantener la deuda del gobierno del Estado constante en términos reales, de suerte que como porcentaje del PIB estatal disminuirá de 5.6% en 2004 a 4.2% en 2010. En diciembre de 2004 el saldo de la deuda pública documentada del Gobierno del Estado ascendió a \$3,500 millones, a lo que se agregan adeudos fiscales de ejercicios anteriores por \$1,531 millones y \$1,528 millones por transferencias pendientes de pago a organismos públicos y otros compromisos. Con ello, el pasivo del Gobierno del Estado a diciembre de 2004 se estimó en \$6,559 millones.

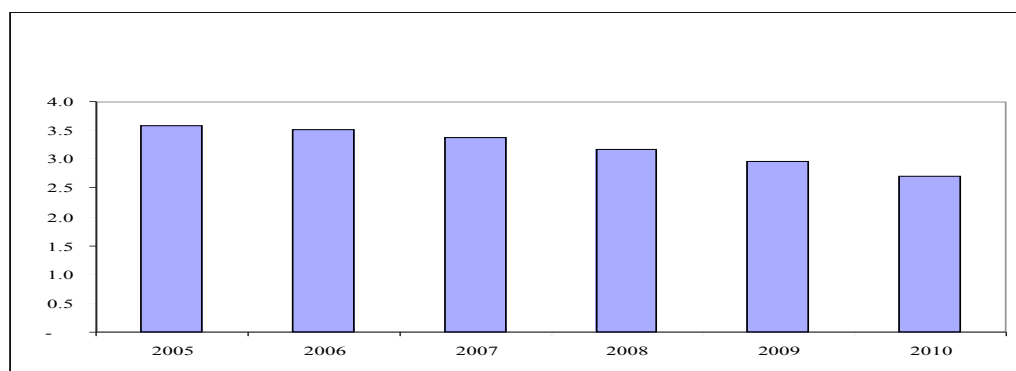
Gráfica III.5.1
PROYECCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA*
(Saldo en millones de pesos de 2004 y % del PIB estatal)



*Estimado a partir de 2005

En ese contexto, la estrategia de finanzas públicas también considera reducir el monto de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas) como porcentaje del gasto total de 3.6% en 2005 a 2.7% en 2010. Una estricta vigilancia de que Veracruz reciba como participaciones en los ingresos federales las que le corresponden, una mayor eficiencia en la recaudación de los impuestos estatales, y un mayor orden en la ejecución del gasto público permitirán ese resultado.

Gráfica III.5.2
PROYECCIÓN DE LOS ADEUDOS FISCALES DE EJERCICIOS ANTERIORES*
(Adefas)
(% del gasto estatal total)

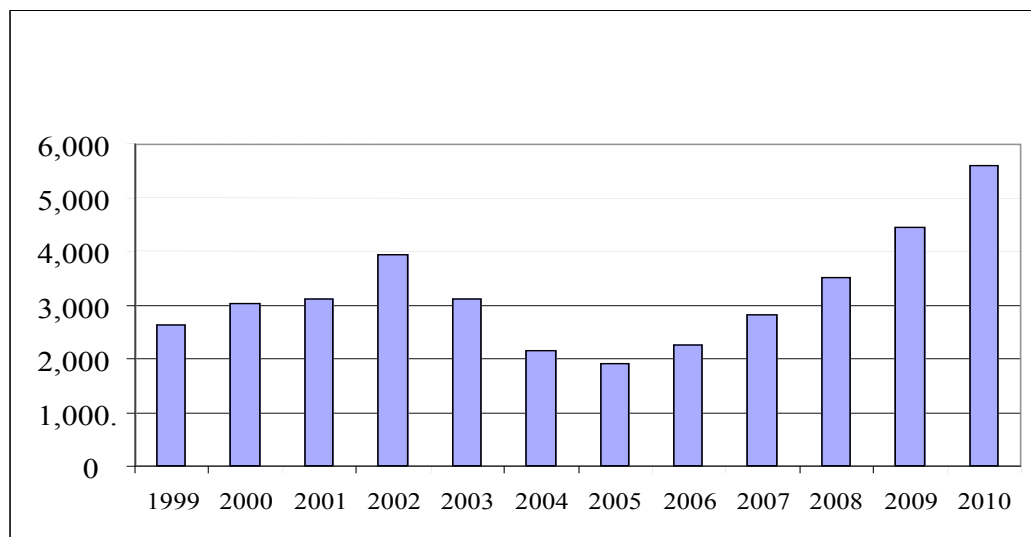


*Estimado a partir de 2005

Como resultado de lo anterior, la proyección señala que la inversión directa del Gobierno Estatal (gasto de capital) aumentaría 92.3% de 2005 a 2010, de manera que su participación en los ingresos totales se incrementaría de 4.7% a 10.3%, aumentando así su aportación al financiamiento del desarrollo de Veracruz.

Gráfica III.5.3

PROYECCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO* (Millones de pesos de 2004)



*Estimado a partir de 2005

De manera complementaria a los esfuerzos de austeridad y racionalidad del Gobierno en el ejercicio del gasto público, se realizará otro esfuerzo complementario entre los organismos públicos descentralizados. Su importancia no debe soslayarse, en la medida que se estima que dichos organismos ejecutan aproximadamente la mitad de la inversión pública total de la administración pública del Estado de Veracruz (Cuadro III.5.3).

Cuadro III.5.4

ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN VERACRUZ, 2005

	Millones de pesos	Estructura %
Estatal	3,937.1	23.4
Directa del Gobierno del Estado	2,000.0	11.9
Impuesto del 2% a nómina	912.0	5.4
Otra	1,088.0	6.5
Organismos públicos descentralizados	1,937.1	11.5
Federal	10,335.6	61.3
Municipal	2,583.6	15.3
Total	16,856.3	100.0

III.5.1 Acciones prioritarias

Para lograr estos resultados es indispensable llevar a cabo con firmeza y decisión las siguientes acciones prioritarias:

- Compartir bases de datos, intercambiar información e implantar esquemas de calidad total en la administración tributaria
- Modernizar las *Oficinas de Hacienda del Estado*, mediante reingeniería de procesos, capacitación del personal y remodelación de la infraestructura física
- Abrir módulos alternos a las oficinas de hacienda en las diez principales ciudades del Estado, aumentar el número de instituciones bancarias para el pago de contribuciones e incluir supermercados y centros comerciales en el sistema de recaudación estatal, así como intensificar el uso de internet
- Celebrar convenios de coordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y con el Servicio de Administración Tributaria (SAT)
- Realizar una reingeniería del sistema de fiscalización
- Promover la actualización de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Estudiar y evaluar la posibilidad de hacer uso de los nuevos impuestos cedulares, aprobados por el Congreso Federal a partir de 2005
- Considerar la administración integral y cobro directo del Impuesto Sobre la Renta del Régimen Intermedio y sobre la ganancia de la enajenación de inmuebles
- Impulsar la administración y cobro directo del *Impuesto al Valor Agregado para el Régimen de Pequeños Contribuyentes*
- Concentrar el gasto corriente en cubrir los sueldos y prestaciones básicas de los trabajadores al servicio del Estado, así como en los gastos de operación indispensables
- Introducir criterios de racionalidad presupuestal en las comisiones del personal para asistencia a eventos (congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones), así como los gastos en publicidad y comunicación social
- Establecer la obligación de los titulares de las áreas administrativas de vigilar que las erogaciones de gasto corriente y de capital se apeguen a los presupuestos aprobados
- Aplicar un *Sistema de Indicadores Estratégicos*, que permita evaluar el costo de los programas, sus resultados, su eficacia y eficiencia

III.5.2 Proyectos detonadores

La estrategia para fortalecer las finanzas públicas estatales también considera instrumentar dos proyectos centrales:

- Actualizar el padrón de contribuyentes de los impuestos estatales y de los impuestos federales coordinados
- Instrumentar el *Programa Integral de Austeridad, Disciplina, Transparencia y Eficiencia Administrativa de los Recursos Públicos 2004-2010*

En materia de contribuciones la filosofía es que todos los veracruzanos que tienen que pagar impuestos los paguen, que quien tiene obligaciones impositivas las cumpla cabalmente, y que los recursos así obtenidos se utilicen en un marco de austeridad, disciplina y transparencia. Es convicción de este Gobierno que el buen ejercicio del gasto público es el mejor incentivo para que los veracruzanos cumplan sus obligaciones con el fisco estatal.

III.6 Programas federales

El sistema de coordinación fiscal de México tiene múltiples ventajas para evitar la doble tributación y lograr una recaudación más eficiente. Sin embargo, la distribución de los recursos entre los tres órdenes de gobierno hace que los programas federales tengan un gran impacto sobre las entidades. Veracruz no es la excepción. La Federación tiene programas que inciden sobre muy diversos aspectos de la vida de los veracruzanos, tanto aquellos que consisten de transferencias de ingreso como los de inversión que tienen una gran capacidad para transformar de manera definitiva la infraestructura y la fisonomía de las regiones.

En 2005 la Federación erogará por medio de diversos programas un monto sustancial en Veracruz, entre los que destacan los apoyos por vía del programa Oportunidades, los de salud, incluyendo su aportación al Seguro Popular de Salud (SPS), los de educación y los de apoyo al sector agropecuario. Por su parte, se estima que ese año los proyectos federales de inversión en la entidad ascenderán a \$10,300 millones, entre las que destacan los de comunicaciones y transportes, así como los de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas y rurales.

La importancia de los programas de la Federación queda de manifiesto si se considera que este año el gasto total del Gobierno del Estado ascenderá a \$40.9 mil millones, de los cuales \$2.0 mil millones se destinarán a inversiones directas.

Por lo anterior, esta administración se ha planteado como propósito procurar y facilitar la ampliación de programas del Gobierno Federal, así como los de Pemex y CFE, a partir de la estrategia que se delinea a continuación.

III.6.1 Objetivo

Maximizar los recursos provenientes de programas federales y dar seguimiento de su aplicación, con el propósito de evitar subejercicios y devoluciones.

III.6.2 Estrategia

Identificar y aprovechar los recursos de programas federales que puedan beneficiar a Veracruz.

- Articular la inversión estatal y municipal con la destinada a Veracruz en el Presupuesto de Egresos de la Federación
- Maximizar los recursos de los programas federales que atienden a la población veracruzana menos favorecida (Oportunidades, Seguro Popular de Salud y Hábitat, entre otros) y a la producción agropecuaria (Procampo y Alianza).
- Promover inversiones directas de Pemex y CFE en la entidad, bajo figuras de Pidiregas y Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), así como las de SCT financiadas por el Fondo Carretero (Foncar).
- Precisar responsabilidades de seguimiento, evaluación y control.
- Generar sinergias con programas y proyectos estatales.

III.6.3 Acciones prioritarias

A fin de instrumentar las líneas estratégicas en materia de los programas federales, se llevarán a cabo las siguientes acciones prioritarias:

- Identificar con precisión, año con año, los recursos del presupuesto federal que se destinan a Veracruz
- Promover que los recursos federales canalizados e invertidos en Veracruz aumenten a una tasa superior a la del crecimiento del PIB nacional
- Establecer mecanismos de coordinación Estado-Federación para la adecuada planeación, oportuno ejercicio y estricto control de los recursos federales destinados a Veracruz

III.7 Fortalecimiento municipal

Los gobiernos municipales tienen funciones de gran relevancia. Una gestión municipal eficaz incide directamente en el bienestar de sus habitantes y en la ampliación y modernización de infraestructura para atraer inversiones a sus localidades. La existencia de servicios urbanos suficientes y de calidad se ha convertido en un factor clave para atraer nuevas empresas y negocios. La mayoría de los municipios veracruzanos presentan rezagos importantes en materia de equipamiento urbano, lo que se vuelve un verdadero impedimento para la inversión. De ahí que este Plan considere múltiples acciones orientadas al fortalecimiento municipal en diversos aspectos, entre los que destacan sus finanzas, su capacidad de gestión y de inversión, y por tanto a la generación de empleo en esas comunidades. La estrategia al respecto se describe a continuación.

III.7.1 Objetivos

En materia de fortalecimiento municipal se han definido tres objetivos principales que orientarán la estrategia y las acciones en este campo.

- Promover y coadyuvar a que las haciendas municipales sean más sólidas, de manera que ello se traduzca en niveles crecientes de ahorro e inversión
- Aumentar los recursos públicos disponibles a nivel federal, estatal y municipal, a fin de canalizarlos a la inversión
- Con estricto respeto a la autonomía municipal, proporcionar apoyo y capacitación para mejorar la gestión municipal
-

III.7.2 Líneas estratégicas

El logro de los objetivos anteriores será posible a partir de la instrumentación eficaz de ocho líneas estratégicas cuya ejecución se dará en un marco de respetuosa colaboración entre el Gobierno del Estado y los de los ayuntamientos veracruzanos. La administración estatal no cejará en procurar y promover una coordinación eficaz con los gobiernos municipales, a fin de avanzar conforme a las orientaciones estratégicas de este Plan.

- **Apoyar la diversificación de las fuentes de captación de recursos municipales, promover la actualización y adecuación de sus bases y tarifas**, en un ámbito de justicia y equidad, lo que contribuirá a fortalecer sus haciendas
- Coadyuvar al **aumento de sus ingresos por concepto de predial**
- Incentivar el cobro adecuado de **servicios municipales**
- Apoyar la **modernización administrativa** de los ayuntamientos

- **Precisar las funciones y atribuciones** del Gobierno Estatal y de los ayuntamientos en **materia de desarrollo y servicios urbanos**
- **Consolidar la gestión catastral mediante la reingeniería de sus procesos**, a fin de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios que presta; abatir el rezago en materia de incorporación de predios al padrón
- Establecer un pacto de **coordinación con los ayuntamientos** para incrementar su competitividad
- **Ampliar la cobertura y los recursos de las acciones de apoyo al empleo**, por medio de la integración y participación de los ayuntamientos, e impulsar y coordinar programas de empleo emergente

III.7.3 Proyectos detonadores

Además de las acciones que se derivarán de esas líneas estratégicas, se han identificado dos proyectos detonadores en esta materia:

- Instrumentar una reestructuración orgánica y funcional del catastro
- Continuar el desarrollo del *Sistema de Información Geográfico Catastral*, lo cual permitirá actualizar su contenido y la consulta remota de la información

Capítulo IV

CATALIZADORES DEL DESARROLLO

Además de una estrategia sólida para impulsar el crecimiento y el empleo, basada en un sano financiamiento del desarrollo, es necesario poner énfasis en actividades que, debido a que inciden horizontalmente en todas las ramas productivas, se convierten en verdaderos catalizadores de la productividad y la inversión de los particulares. En ese contexto, esta Administración pondrá atención especial en la promoción económica, la desregulación y el impulso de las comunicaciones, los transportes y las facilidades logísticas.

IV.1 Promoción económica

El potencial de Veracruz para constituirse en un espacio de prosperidad requiere no sólo crear las condiciones objetivas para el adecuado desenvolvimiento de los negocios en la entidad, sino también divulgar las ventajas competitivas de Veracruz para la inversión, como elemento central de una estrategia de promoción económica. Con tal propósito se han definido once líneas estratégicas en la materia:

- Promover la atracción de recursos –nacionales y del exterior– destinados a financiar proyectos productivos con los mecanismos existentes, y crear nuevos instrumentos, que apuntalen la planta productiva y mejoren la competitividad de las empresas, dándole prioridad a los micro y pequeños empresarios
- Impulsar grandes proyectos de inversión en el Estado, a partir de un intercambio sistemático de información con los inversionistas potenciales
- Fortalecer las relaciones de Veracruz con los estados del Golfo de México que representan una gran oportunidad, apenas explorada. Texas es uno de los grandes mercados del mundo, y Florida presenta oportunidades para la floricultura veracruzana. En consecuencia, se aprovechará la Conferencia de los Gobernadores del Golfo para promover, con visión de mediano plazo, inversiones y coinversiones
- Formular un diagnóstico integral de la infraestructura de calidad; promover, vía incentivos, la acreditación de unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación; y actualizar la información sobre normas y estándares de calidad que se requieren en otros países
- Construir y consolidar las bases de una cultura empresarial orientada a la calidad y la mejora continua en las empresas veracruzanas, a través de la educación y el convencimiento, con la participación de todos los agentes económicos

- Propiciar la innovación tecnológica mediante una definición clara del papel y funciones de las instituciones, programas, servicios y recursos disponibles
- Establecer mecanismos para la coordinación institucional de los múltiples programas nacionales e internacionales disponibles para las PYMES veracruzanas
- Desarrollar la gestión por calidad en las PYMES, a través de un programa de capacitación y asesoría y de una adecuada descentralización de las diversas acciones que fomenten la calidad y la competitividad
- Aplicar una política eficiente de microcréditos, que distinga los proyectos productivos rentables de aquellos a “fondo perdido” y que evite la duplicidad de apoyos en los tres órdenes de gobierno
- Sensibilizar a las PYMES respecto a la necesidad de ofrecer productos y servicios que aprovechen sus ventajas competitivas y respondan a las expectativas de sus mercados. Las artesanías veracruzanas presentan un gran potencial que debe aprovecharse
- Promover el reconocimiento jurídico y fiscal de las características de las micro y pequeña empresas –especialmente familiares– para que su regulación y normatividad se ajuste a su entorno y realidad cotidiana, facilitando el tránsito de la economía informal a la formal

IV.1.1 Acciones prioritarias

La administración considera llevar a cabo diversas acciones prioritarias para concretar una estrategia de promoción económica que, conforme los lineamientos correspondientes, se convierta en un instrumento efectivo para apoyar la expansión de los negocios que ya operan en la entidad y atraer nuevos inversionistas. Esto permitirá reposicionar a Veracruz como un Estado de emprendedores y para emprendedores. De esas acciones destacan las siguientes:

- Instrumentar una cruzada por la calidad, a fin de fortalecer las acciones de sensibilización sobre la importancia de tener calidad que responda a las exigencias de productores y consumidores finales, que incluya estándares mínimos de calidad para proveedores del sector público, y adoptar estándares de calidad en las dependencias públicas
- Instrumentar un amplio programa para atraer inversión extranjera, en sectores tradicionales y distintos a los que se ha canalizado hasta ahora
- Promover la creación de grupos regionales que asuman el liderazgo y compromiso hacia la calidad y competitividad de las organizaciones en todos los sectores, y fomenten en sus regiones un desarrollo económico competitivo
- Difundir los instrumentos de apoyo, las concesiones y los estímulos que otorga el Gobierno Estatal

- Gestionar con el Gobierno Federal, PEMEX y CFE precios y tarifas energéticas que consideren las ventajas competitivas de Veracruz en materia de energía, lo que constituiría un incentivo para la instalación de empresas en el Estado
- Poner en marcha el Centro de Articulación Productiva y fortalecer las funciones de inteligencia de mercado de las entidades públicas orientadas a la comercialización internacional
- Instrumentar un sistema transparente de compras estatales, a partir de una plataforma tecnológica moderna (vía internet)
- Establecer un sistema de información georeferenciado para la inversión nacional y extranjera, que oriente sobre oportunidades de inversión y abastecimiento en Veracruz, promueva “rutas de productos” y establezca la disponibilidad de mano de obra calificada

IV.2 Desregulación

Veracruz no logrará atraer inversiones suficientes para acelerar su crecimiento y la generación de empleo si no lleva a cabo un programa amplio, decidido y efectivo para desregular la actividad económica. Se trata de un actividad transversal que incide sobre todos los sectores económicos y beneficia tanto a negocios existentes como potenciales. En un contexto de escasez de recursos financieros, la competencia para atraer capitales e inversiones se ha traducido en una carrera para eliminar obstáculos y trabas para las empresas, a fin de distinguirse por facilitar la incursión de nuevos inversionistas. En ese sentido, se plantean dos líneas estratégicas:

- Instrumentar un programa de desregulación a fondo, para que quien opere o quiera invertir enfrente el menor número posible de trabas y riesgos, que se pondrá en práctica en un periodo no mayor a seis meses
- Estimular la desregulación municipal mediante apoyos a programas específicos.

IV.2.1 Acciones prioritarias

Para lograr la desregulación efectiva en un periodo breve, será necesario llevar a cabo diversas acciones, entre las que destacan las siguientes:

- Realizar una medición precisa de tiempos y procesos de los diversos trámites que se llevan a cabo en el Gobierno Estatal. Establecer indicadores en la materia y prioridades para su reingeniería
- Revisar la cadena de transacciones y proponer su reducción o simplificación

- Elaborar convenios Federación-Estado-Municipios, a fin de acordar un reglamento tipo y un convenio de coordinación, que incluya sistemas de evaluación y seguimiento
- Incorporar a presidentes municipales en el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria

IV.2.2 Proyectos detonadores

- Promover la instalación de Centros de Apertura Rápida de Empresas (CARE), en coordinación con los municipios.

IV.3 Mejora de las relaciones laborales y capacitación

La lógica actual de la producción global busca obtener el mayor provecho posible de las características y recursos que distinguen las regiones. La actividad económica se ubica y reubica hacia las más atractivas por sus recursos naturales, por su infraestructura, por su capital humano y por el ambiente institucional para el desarrollo de los negocios. De este último aspecto destacan las relaciones laborales evaluadas por la frecuencia e intensidad de los conflictos obrero patronales, y el apoyo de la fuerza de trabajo y de los sindicatos para realizar los cambios necesarios para el aumento continuo de la productividad. A este factor se suma otro, estrechamente relacionado, que se refiere a los programas de capacitación y su efectividad. En este Plan se proponen acciones agrupadas en torno a cinco líneas estratégicas en materia de relaciones laborales y capacitación:

- **Garantizar la concordia y una actitud constructiva en materia laboral**, mediante la vigilancia y coordinación de actividades para la solución conciliatoria o de arbitraje de los conflictos laborales
- **Ofrecer servicios y recursos que faciliten un crecimiento elevado y sostenido del empleo** en el Estado: información, capacitación laboral y empresarial, coordinación institucional, becas, conciliación, y apoyos a la creación y fortalecimiento de microempresas
- **Construir un sistema estatal de empleo eficiente y eficaz**, en el que participen coordinadamente los tres órdenes de gobierno, el sector educativo y los actores económicos y sociales
- **Mejorar los incentivos para que se demande capacitación**
- **Fortalecer la oferta y la pertinencia de programas de capacitación**, mediante el otorgamiento de incentivos a la tercería de los servicios, así como con programas de monitoreo y evaluación

IV.3.1 Acciones prioritarias

Debido a su importancia y a la diversidad de las acciones que es necesario emprender para garantizar los objetivos planteados en esta materia, se considera llevar a cabo un programa amplio de actividades, que tejerán una nueva política de armonía laboral, respeto de los derechos de los trabajadores, empleo digno, capacitación e impulso a la creación de nuevas plazas de trabajo. Para ello se propone:

- Salvaguardar y promover los derechos de los trabajadores en la entidad, en particular los de las mujeres, vigilando que se cumplan las disposiciones establecidas en la legislación laboral vigente, respecto de condiciones generales, seguridad e higiene y ambiente de trabajo, en empresas y establecimientos de competencia estatal
- Promover el empleo digno, contribuir a la promoción de una cultura de equidad de género, y disminuir las diferencias sociales existentes, mediante acciones de concertación, vinculación y capacitación en y para el trabajo, articuladas con los diversos agentes sociales que participan en el mercado laboral
- Rediseñar institucionalmente los servicios de empleo y capacitación, identificando las necesidades conjuntamente con los sectores productivos, evaluando la pertinencia de la oferta e instrumentando cambios en la currícula, en particular el sistema de capacitación (Sicat)
- Fortalecer los espacios de participación de las organizaciones empresariales, sindicales, civiles, e instituciones educativas en las acciones de empleo y capacitación
- Poner énfasis en la capacitación laboral y la educación técnica, tecnológica y superior en actividades con el mayor potencial de generación de empleo, en especial el turismo en sus diversas modalidades
- Generar un ambiente laboral armónico, propicio para la inversión privada, la generación de empleos y la conservación de las fuentes de trabajo existentes, sin menoscabo de los derechos de la clase trabajadora
- Procurar la solución de los conflictos obrero-patronales mediante la conciliación y el diálogo, privilegiando el uso de mecanismos jurídicos que proporcionen una solución administrativa
- Implementar, promover y coordinar programas de previsión social, por medio de acciones de capacitación, conferencias, foros y seminarios, dirigidos al sector empresarial, sindicatos y clase trabajadora
- Promover la creación de *Observatorios de Mercados Laborales Regionales* con el apoyo de las instituciones educativas, a través de sistemas de información que efficienten los procesos de vinculación de oferta y demanda de mano de obra, la permanente actualización de los programas educativos y favorezcan la orientación vocacional de la población desempleada

- Diseñar e implementar una política de empleo femenil y juvenil, que privilegie el aprovechamiento del capital humano que egresa de planteles técnicos y universitarios
- Impulsar la generación de empleos con base en una estrategia de desarrollo local, explotando las vocaciones productivas que tiene la entidad, mediante la concertación de acciones de carácter interinstitucional en materia de capacitación y financiamiento
- Fortalecer las acciones destinadas a proteger a los veracruzanos que migran a otras entidades para trabajar de manera temporal
- Eficientar los mecanismos de concertación y de diálogo con el sector productivo, a nivel estatal y regional, en aras de contribuir al fortalecimiento de una nueva cultura laboral que considere la equidad de género
- Eficientar la labor de inspección respecto de condiciones generales, seguridad e higiene y ambiente de trabajo, en empresas y establecimientos de competencia estatal, mediante *Programas de Actualización, Prevención y Progresión*, así como de Simplificación y Sistematización de Procesos
- Coadyuvar a la asistencia y protección legal de los trabajadores migrantes internos (jornaleros)

En conjunto, las acciones previstas configuran una política laboral y de capacitación de espectro amplio y de gran aliento, que se considera indispensable para lograr el aumento continuo de la productividad y el incremento sostenido de la inversión, pilares de la estrategia de crecimiento y empleo en Veracruz.

IV.3.2 Proyectos detonadores

En esta materia se han identificado proyectos que se consideran detonadores de una cadena de acciones, de los cuales este Plan dará prioridad a los siguientes:

- Elaborar una base de datos que permita implementar el *Programa de Asignación Aleatoria de Empresas a Inspeccionar*, con objeto de transparentar la selección de establecimientos e inspectores asignados en las distintas regiones
- Implementar tecnologías informáticas y modernizar las instalaciones existentes, dignificando el servicio público de impartición de justicia laboral
- Crear una instancia interinstitucional para la coordinación de un sistema integrado de capacitación

IV.4 Comunicaciones, transportes y logística

Por su geografía, su diversidad climatológica y orográfica, por ser punto de contacto entre la sierra y la costa, Veracruz representa un verdadero reto en materia de comunicaciones, transportes y logística. Debido a los rezagos existentes, resulta indispensable actuar de manera decidida y coordinada en esta materia, para lo cual se han definido doce líneas estratégicas, todas de importancia central para lograr los objetivos de este Plan.

- Contribuir a **mejorar el bienestar de los veracruzanos** y a reducir las condiciones de marginación en las que viven muchos
- **Coadyuvar a la estrategia de crecimiento y empleo**, en particular en su vertiente de impulso a la inversión y a la productividad
- **Apoyar la estrategia de desarrollo regional**, mediante la promoción y construcción de carreteras para interconectar e integrar las regiones, así como el desarrollo de infraestructura complementaria de comunicaciones y transportes
- **Potenciar los recursos estatales destinados a carreteras** con los disponibles a nivel federal lo que requiere congruencia entre los proyectos de ambas instancias de gobierno, de manera que se interconecte el Estado transversalmente con los ejes carreteros
- **Propiciar coinversiones en infraestructura carretera** con gobiernos municipales y los particulares
- **Ordenar la situación del transporte del Estado**; llevar a cabo un control efectivo de unidades, líneas, tarifas y concesiones autorizadas. Apoyar su modernización para mejorar la calidad y seguridad de los servicios que ofrecen
- **Mejorar la organización y operación del tránsito en el Estado**, para que contribuya a aumentar la productividad
- **Impulsar la construcción de terminales intermodales**, en particular las vinculadas con los puertos veracruzanos
- **Apoyar el desarrollo de las telecomunicaciones** en el Estado, la teledensidad y el acceso a internet
- **Promover la modernización y expansión** de los puertos veracruzanos
- **Apoyar el programa de telefonía rural satelital**, en especial en zonas indígenas marginadas
- En coordinación con el Gobierno Federal, **ampliar la cobertura de la red e-México** en el Estado

Las estrategias en materia de comunicaciones, transportes y logística se convierten en un verdadero basamento de las estrategias de crecimiento económico, empleo, desarrollo regional y desarrollo sectorial.

IV.4.1 Acciones prioritarias

Con objeto de apoyar la instrumentación de la estrategia planteada en las líneas anteriores, en este Plan se considera llevar a cabo seis acciones prioritarias en materia de comunicaciones, transportes y logística.

- Crear un grupo interinstitucional para facilitar el desarrollo de la infraestructura carretera
- Promover iniciativas para construir carreteras estatales a partir de coinversiones entre gobierno y particulares
- Impulsar el programa de rehabilitación y conservación de la red carretera
- Formular un programa integral de fomento a la modernización logística de Veracruz
- Establecer un sistema de control de pesos y medidas para la circulación vehicular en la red carretera
- Desarrollar terminales intermodales de carga de carga (“hubs”)

IV.4.2 Proyectos detonadores

Por su naturaleza, los proyectos carreteros resultan ejes de la estrategia en materia de transporte y logística. Además, facilitan y apoyan la mejoría en materia de comunicaciones. Se han identificado diversos proyectos detonadores de gran impacto, que permitirán integrar el Estado y, al mismo tiempo, dar un impulso a las diez regiones que se consideran en la estrategia de desarrollo regional, que incluyen la modernización de aeropuertos, la construcción de terminales intermodales, la ampliación de los puertos y el sistema multimodal en la región del Istmo. En específico, se busca:

- Contribuir a que se concluya la autopista México – Tuxpan lo antes posible
- Construir el libramiento de Xalapa
- Construir la autopista Perote-Acajete
- Construir la autopista Amozoc-Perote
- Acelerar la autopista Veracruz-Tuxpan (Laguna Verde-Nautla-Gutiérrez Zamora-Totomoxtle)
- Promover la construcción de la autopista Tuxpan-Tampico
- Impulsar mejoras o la construcción de 15 carreteras alimentadoras, integradas a la red estatal

- Impulsar la construcción de la terminal intermodal del aeropuerto Heriberto Jara en el puerto de Veracruz, con financiamiento privado
- Promover la modernización de la ruta ferroviaria y carretera para el transporte multimodal entre Coatzacoalcos y Salinas Cruz, Oaxaca
- Modernizar los aeropuertos de Xalapa, Tuxpan, Córdoba, Ciudad Alemán y Carlos A. Carrillo

Capítulo V

ESTRATEGIA SECTORIAL

Debido a los ricos recursos naturales con que cuenta Veracruz, así como a su potencial para vincularse mejor al aparato productivo nacional y para convertirse un Estado exportador a escala mayor, es posible desarrollar en la entidad actividades y negocios muy diversos. De ahí que se haya concebido instrumentar una estrategia basada en los catalizadores del desarrollo, que cortan transversalmente todos los sectores a fin de facilitar su desenvolvimiento y apoyar su rentabilidad.

Sin embargo, por su importancia en el Estado, por su potencial y por la coyuntura en la que se encuentran, en este Plan se propone dar atención especial al sector primario, que ocupa a 40% de los veracruzanos; al turismo, que ha mostrado gran vigor durante los últimos años y presenta un gran potencial para su desarrollo, y a la industria, que si bien cuenta con casos de gran éxito, no se ha expandido a la velocidad y con las características deseables.

La creciente incorporación de la mujer en el mercado laboral, especialmente en los sectores secundario y terciario, se ha dado de manera natural, de acuerdo con los patrones culturales que prevalecen; sin embargo, su incorporación a la actividad primaria cada día es creciente, ante la migración de los varones de las áreas rurales, ya sea a las ciudades o al extranjero, por lo que es importante impulsar proyectos productivos con perspectiva de género, que se caractericen por condiciones laborales dignas, salarios remunerados y capacitación continua.

V.1 Sector primario

Como se señala en el Capítulo I, la importancia del sector primario en la economía veracruzana es elevada, tanto en términos de su aportación al producto estatal y de la población que ocupa, como de la problemática en materia de pobreza y bienestar. Por ello, el sector recibirá atención prioritaria durante 2005-2010

V.1.1 Diagnóstico

Veracruz cuenta con una gran diversidad agroclimática y potencial productivo, que involucra el cultivo de un millón 780 mil hectáreas, con 120 especies diferentes. Además, dispone de 16 ríos distribuidos en su territorio, lo que implica que por ellos corre 30% de las aguas superficiales a nivel nacional. El Estado ocupa primeros lugares de producción en café, caña, vainilla, cítricos, mango Manila, papaya, arroz, hule, piña y chayote, entre otros.

A la ganadería se dedican tres millones 690 mil hectáreas, lo que significa 49.3% de la superficie total del Estado. Se han logrado avances significativos que harán posible adquirir un estatus sanitario que permitirá la comercialización de la producción bovina de todo el Estado, tanto con otras entidades federativas como con diversos países.

Todavía no sucede lo mismo con productos agrícolas y otros pecuarios, que enfrentan restricciones de este tipo para entrar en algunos mercados.

En el ámbito forestal, además de una diversidad biológica excepcional, Veracruz dispone de instrumentos que permiten planificar a corto, mediano y largo plazo las actividades forestales del Estado, ya que cuenta con el Plan Sectorial Estatal Forestal 1996-2034. Para esta industria existen recursos económicos disponibles por parte de la Federación, que no han sido aprovechados cabalmente por el Estado.

Existen múltiples deficiencias en los mecanismos de inspección y vigilancia forestales. Además, falta diversificar e intensificar la producción de planta para reforestación y su respectiva siembra. Los trámites en el sector forestal federal para la autorización de los aprovechamientos son excesivos.

Se cuenta con programas especializados de inversión para tecnificar la infraestructura agropecuaria en el Estado. Sin embargo, falta adecuar la legislación estatal en materia de desarrollo rural al marco jurídico federal. Además, la normatividad y las leyes ganaderas son insuficientes para asegurar tanto la propiedad de los animales, como el control zoonosario durante su movilización, entre municipios y entre estados. A ello se agrega que la ganadería es predominantemente extensiva, lo que no sólo ha generado perturbaciones de bosques y selvas, sino que sus productos no se han adecuados a las tendencias prevalecientes en los mercados.

Por la climatología, se padecen graves daños por fenómenos meteorológicos recurrentes, además de que en el ámbito agrícola existe una elevada incidencia de plagas y enfermedades. Persiste un exceso de intermediarismo en la comercialización y ausencia de canales adecuados para maximizar el valor para el productor. Las organizaciones agrícolas no se orientan primordialmente a las actividades económicas productivas. Las tradiciones siguen dominando sobre los incentivos de mercado. En la comercialización de productos, no se aprovechan las ventajas específicas de calidad y origen.

La organización con fines productivos es incipiente y la gran mayoría de los pequeños productores, que operan en situación de minifundio, enfrentan las condiciones de mercado en una posición sumamente desventajosa. Continúa un fraccionamiento excesivo de parcelas, en los ejidos y pequeñas propiedades.

La industria pesquera no aprovecha el enorme potencial que representan 700 km. de litoral, por lo que se impulsará esta actividad, que es tradicional en el Estado

En materia pesquera falta normatividad tanto para el aprovechamiento racional del agua, como para el otorgamiento de concesiones para cultivos y extracciones sustentables. Esto se suma a la falta de capacitación y de recursos para instrumentar y aprovechar la infraestructura

acuícola y pesquera, lo que se agrava por la escasa inversión para el dragado y mantenimiento de los puertos pesqueros.

En materia de acuicultura, se dispone de lugares apropiados y agua suficiente en zonas seguras para su cultivo, y aunque existen comités de sanidad e inocuidad acuícola, aún no garantizan un estatus sanitario para que los productos veracruzanos accedan a todo tipo de mercados.

A la presencia de fenómenos meteorológicos desfavorables, se suma un deterioro ambiental creciente en zonas de producción agropecuaria, con altos daños para ésta, además de un deficiente manejo fitosanitario. También representa riesgos para la salud el uso de insumos prohibidos para la producción agropecuaria.

Así, debe considerarse como riesgo el alto y creciente índice de contaminación de los cuerpos de agua. Lo mismo sucede con el mal uso de las tierras y con los cultivos no sustentables ni redituables, así como la persistencia de una ganadería y de cultivos impropios para el tipo de clima y/o región.

Una amenaza evidente es la sobreexplotación y la extinción de especies pesqueras, que se añade al uso inadecuado o al mal diseño de la infraestructura acuícola y pesquera. El daño a esta actividad es creciente, debido a la falta de aplicación de normas sanitarias y de capacitación para el cultivo de especies acuáticas.

Muchos de esos riesgos constituyen oportunidades para mejorar, a partir de la ventaja que representa la ubicación estratégica de Veracruz para atender los mercados nacional e internacionales. Hay disponibilidad de asesores técnicos capacitados en diversas ramas de la producción, así como centros de investigación y enseñanza del mejor nivel, que deben aprovecharse en beneficio del sector primario veracruzano. La precipitación pluvial implica que el Estado tenga zonas para agricultura de temporal de primera calidad.

Recientemente se ha abierto un prometedor nicho de oportunidad, que se refiere a la producción agropecuaria orgánica que se destina a mercados especializados y de alto valor. Éste es un buen ejemplo de actividades que permitan a los veracruzanos agregar valor a sus productos agropecuarios.

La infraestructura agroindustrial instalada es amplia y diversa, y existen márgenes sustanciales para la reconversión, tanto agrícola como ganadera que es sumamente necesaria. Una gran oportunidad radica en fomentar la industrialización de los productos agrícolas y pecuarios, sobre todo de los incorporados en programas federales de sistema-producto. El potencial para un aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos para propósitos agropecuarios y acuícolas es enorme.

En conjunto, estas oportunidades constituyen un espacio propicio para responder a demandas de los mercados globales de productos veracruzanos, en particular los forestales.

V.1.2 Objetivos

El diagnóstico deja claro la magnitud de las dificultades a enfrentar y a la vez, de las oportunidades que se presentan para impulsar el sector primario veracruzano. Las acciones hacia el sector responden no sólo a las necesidades de la estrategia de crecimiento y empleo sino, de manera inseparable del objetivo de aumentar el bienestar de los veracruzanos, en especial de los más necesitados. En Veracruz no se puede concebir el combate a la pobreza extrema y a la marginación si no abarca acciones para fortalecer el sector primario del Estado. Por tanto, se han definido cinco objetivos en esta materia:

- **Reconvertir el campo veracruzano**
- **Propiciar el uso racional de los recursos naturales** y la protección al medio ambiente
- **Cultivar las especies pesqueras, de acuerdo con la disponibilidad de agua y tierra**, así como con la vocación derivada del clima **Aprovechar el potencial forestal de Veracruz** con criterios de sustentabilidad, en beneficio de los dueños del recurso, de la sociedad en su conjunto y de la conservación de la biodiversidad
- **Diseñar esquemas para el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos** con fines agropecuarios, por medio del desarrollo de sistemas de irrigación altamente tecnificados. Esto apoyará el desarrollo de la floricultura

V.1.3 Líneas estratégicas

Para lograr los objetivos anteriores se han definido siete líneas estratégicas, que orientarán las acciones del Gobierno del Estado y de la sociedad veracruzana respecto al campo, la ganadería, la pesca, la explotación forestal y las actividades acuícolas. Las líneas estratégicas son complementarias entre sí.

- **Desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros**, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina en el consumidor
- **Elevar las condiciones sanitarias del sector primario a niveles acordes con los estándares internacionales**, a fin de poder aprovechar mejor los mercados nacional e internacionales, en particular los de América del Norte y Europa **Fomentar la reconversión productiva** y el aprovechamiento de los procesos tecnológicos generados por la ciencia y la investigación
- **Promover la cultura del uso de tecnología e infraestructura postcosecha**, para dar valor agregado a los productos agrícolas
- **Fomentar el trabajo organizado con los productores**, a fin de incrementar la producción y productividad de los diferentes giros pecuarios

- **Impulsar el desarrollo forestal sustentable**, encauzando los esfuerzos que realizan los profesionistas, las organizaciones de la sociedad civil, los productores e industriales forestales y las instituciones de los tres órdenes de gobierno
- **Crear los mecanismos para hacer rentable la actividad forestal comercial**, en cada uno de los eslabones de la cadena productiva.

V.1.4 Acciones prioritarias

En términos más específicos, este Plan considera llevar a cabo múltiples acciones prioritarias consistentes con las líneas estratégicas definidas, que abarcan ámbitos de actividad muy variados, todos ellos esenciales para impulsar la agricultura, la actividad pecuaria, la pesca, la acuacultura y la actividad forestal en Veracruz. Las acciones consideradas son:

- Dirigir los esfuerzos gubernamentales para que los productores oferten **alimentos sanos** y de calidad para toda la sociedad
- **Promover el mejoramiento de la infraestructura** productiva y de transformación
- **Incrementar el nivel de adopción de tecnología**, así como la capitalización de pequeñas unidades de producción con bajo desarrollo, a fin de incorporarlas a los procesos de comercialización
- Producir especies y productos de calidad que satisfagan las **normas internacionales** necesarias para su exportación
- Introducir **programas de sanidad** para prevención y control de enfermedades epidémicas
- **Prevenir, controlar y erradicar plagas y enfermedades de los cultivos veracruzanos**, mediante campañas fitosanitarias buscando la inocuidad agroalimentaria
- **Fortalecer los métodos de control biológico y ecológico**
- Fortalecer y consolidar las cadenas por ramas de producción, mediante esquemas de **agricultura por contrato**, y **equipamiento postcosecha agrícola**, para ser más competitivos
- **Identificar e instrumentar proyectos con nuevos cultivos y actividades agropecuarias** que complementen o sustituyan a los actuales, que no tienen mercado ni perspectivas de tenerlo
- **Fomentar la agricultura bajo ambiente controlado**, en particular la floricultura, así como la utilización de tecnología de punta. Rehabilitar la infraestructura de viveros y caminos de acceso; prevenir y combatir incendios, plagas y enfermedades

- Inducir una **modernización en la ganadería** del Estado de una producción extensiva a una intensiva
- **Fortalecer las estructuras institucionales de fomento acuícola y pesquero**, por medio de asesoría a productores, capacitación para la organización, apoyo al desarrollo empresarial y la transferencia de tecnologías
- **Instrumentar programas de capacitación y apoyo a los productores agrícolas y trabajadores del medio rural, en especial para mujeres.**
- **Establecer alianzas que promuevan la inversión para crear y modernizar la infraestructura** productiva del campo y la agroindustria
- **Fortalecer las organizaciones ganaderas** a través del *Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria*. **Promover esquemas crediticios** que permitan capitalizar explotaciones agropecuarias y pesqueras, en particular con Financiera Rural Agropecuaria, FIRA y con Sofoles agropecuarias
- **Elaborar una Ley Forestal Estatal y actualizar el Plan Sectorial Estatal Forestal 1996-2034** para impulsar la modernización de la industria forestal
- **Construir drenajes y drenes**, así como rehabilitar suelos en áreas inundables o en suelos con baja velocidad de infiltración básica, con el propósito de eliminar el exceso de agua y tener una agricultura productiva
- **Fomentar el cultivo acuícola**, rescatando especies con bajos índices de producción o en peligro de extinción, incorporando a su vez a los pescadores en actividades productivas como acuicultura, (reconversión productiva)

V.1.5 Proyectos detonadores

El impulso del sector primario del Estado y la reconversión del campo veracruzano requieren materializar cinco proyectos esenciales en el corto plazo:

- *Programa de Sanidad e Inocuidad Fitosanitaria*, para atender las siguientes plagas: mosca de la fruta (cítricos y mango), mosca del Mediterráneo (frutales), virus de la tristeza (cítricos), broca de café, langosta (básicos, caña de azúcar y pastos), moko bacteriano del plátano, trips oriental (hortícola y ornamentales), mosca pinta (caña de azúcar) y manejo fitosanitario del cocotero
- Establecer cadenas agroalimentarias sistema – producto a nivel estatal
- Actualizar la legislación ganadera en apoyo al desarrollo del subsector
- Formular el *Programa Estratégico de Fomento a la Acuacultura*
- Sanear cuerpos de agua e instrumentar un programa de perforación y equipamiento de pozos con fines de riego y abrevaderos.

V.2 Turismo

La vocación turística de Veracruz, que tuvo momentos de auge en el pasado, ha recuperado gradualmente su importancia y potencial. Por tal virtud, representa una de las actividades que recibirán impulso especial por parte del gobierno estatal, a partir de objetivos claros, estrategias, acciones y proyectos que contribuirán a consolidarla como una de las actividades centrales para apuntalar el crecimiento económico y la generación de empleo.

V.2.1 Diagnóstico

Sin duda, una de las actividades de mayor impacto económico en el Estado es el turismo, por lo que significa en términos de atracción de inversiones y generación de empleos. Asimismo, constituye un elemento esencial para el disfrute y bienestar de los veracruzanos.

En los últimos años se realizó una importante expansión de la oferta turística. Sin embargo, ésta se concentró en el puerto de Veracruz y en Boca del Río. A pesar de lo ya avanzado, será necesario establecer estrategias de promoción para potenciar las inversiones realizadas.

Es razonable reconocer que el énfasis en esa región en materia turística implicó dejar de atender otras opciones en las que el Estado tiene gran potencial por aprovechar: el ecoturismo –

para el que Veracruz ofrece un territorio varias veces más rico que diversos países que desarrollan esta actividad, pero sólo genera una fracción de sus ingresos—, el turismo de aventura y el cultural. Ello permitirá no sólo multiplicar la actividad turística en general, sino impulsarla en diversas regiones del Estado.

El énfasis en el desarrollo turístico en la bahía de Veracruz también propició que se desatendieran elementos clave para la expansión y diversificación de la actividad: la creación y mejoramiento de la infraestructura de municipios que ofrecen atractivos turísticos, su promoción y los servicios adecuados para acceder a ellos, en especial la red carretera y las comunicaciones.

Veracruz no puede mantenerse ajeno al reto que significan los procesos de globalización que implican, viajeros nacionales e internacionales más y mejor informados acerca de las opciones que se ofrecen para todos los tipos de turismo. El Estado, en su conjunto, tendrá que insertarse en esos procesos y ser competitivo para atraer ese turismo, cada vez más sofisticado y exigente.

V.2.2 Objetivos

El diagnóstico no deja duda de que, reconociendo los avances, es indispensable reorientar sustancialmente el proyecto de desarrollo del sector turismo. Para esto se han definido tres objetivos centrales:

- **Crear un nuevo modelo turístico para el Estado**, a partir de una estrategia de promoción para posicionar la marca “Veracruz”, diversificar el producto, atacar nuevos mercados, atraer más turismo internacional y elevar la importancia del turismo local, promoviendo productos, no destinos
- **Mejorar el desempeño del marco institucional** para dar respaldo al funcionamiento de las prácticas turísticas e incluir a los diversos sectores en el proceso de toma de decisiones
- Incrementar la competitividad turística. Lo anterior, en un contexto de **sustentabilidad del entorno**, que garantice el disfrute de los recursos para las futuras generaciones

V.2.3 Líneas estratégicas

A partir de los objetivos de este Plan, se considera instrumentar estrategias en varias direcciones: promoción, inteligencia de mercado, profesionalización de la venta, desarrollo del producto turístico e instrumentación de mejores procedimientos para normar y vigilar su calidad. En ese sentido se ha identificado un conjunto amplio de líneas estratégicas que permitirán orientar las acciones de gobierno y sociedad

- **En materia de promoción**

- Incrementar el posicionamiento de la marca “Veracruz”
 - Atacar nuevos mercados
 - Promover el turismo nacional e internacional
 - Facilitar un mayor turismo local
 - Promover productos, no destinos
- **Crear un Sistema de Inteligencia de Mercado, a partir de una base de datos que incluya estadísticas de oferta, demanda y competencia turística**
- **Profesionalizar la venta**
 - Capacitación técnica focalizada con base en competencias laborales internacionales
- **Desarrollar el “producto turístico”**
 - Ofrecer múltiples opciones de los productos existentes
 - Dar valor agregado a los productos actuales
 - Ofrecer productos de calidad, seguros y únicos
- **Actualizar la normatividad y fortalecer la supervisión**
 - Establecer pautas para las prácticas turísticas en el Estado y para su control.
- **Desarrollar la infraestructura**
 - Básica y de apoyo a la actividad turística que realizan el Estado y los particulares

V.2.4 Proyectos detonadores

Los proyectos que se consideran indispensables para detonar el desarrollo turístico del Estado son muy numerosos. Entre otros, destacan los siguientes:

- En materia de turismo ecológico y de aventura se promoverá el desarrollo de los teleféricos de Orizaba y Xalapa, se incentivará la inversión en la Laguna de Tamiahua y Tecolutla, se promoverá el Bosque de la Niebla, el senderismo y hospedaje en la Red de Ecoturismo Comunitario de Los Tuxtlas, se promoverá el desarrollo turístico de la zona de Los Tuxtlas incluyendo un aeródromo, la Ruta del Café (Xalapa-Naolinco-Coatepec) y el recorrido de la Caña en Córdoba y Orizaba y la creación de clubes de productos para Jalcomulco, Tlapacoyan y Xalapa.

- En materia de turismo deportivo se promoverán las siguientes acciones: rutas de buceo en Roca Partida e Isla de Lobos, kayakismo en Barrillas, deportes acuáticos para las playas de Barrillas, facilidades para golf en Veracruz y Coatzacoalcos
- Relacionado con el turismo arqueológico se plantean las siguientes acciones: utilizar y desarrollar el actual parque temático de Tajín, reconstruir el museo y acceso a Tres Zapotes, con la inclusión de piezas arqueológicas que se han extraído de la zona. Remozar e iluminar La Antigua
- En materia de turismo de convenciones y negocios se propone el aprovechamiento integral del Centro de Congresos y Convenciones de Veracruz-Boca del Río, la promoción de eventos y ferias en el centro de convenciones de Coatzacoalcos y el desarrollo de un polo de convenciones regionales en Córdoba.
- Vinculado con el desarrollo del turismo cultural se propone apoyar el rescate del centro histórico de Orizaba, el circuito de museos de Xalapa y el centro histórico, el proyecto de iluminación del primer cuadro de la ciudad de Tlacotalpan y la creación de una ruta turística, así como el rescate del centro histórico de Veracruz,
- Para el desarrollo del turismo tradicional de playa se realizarán las siguientes acciones: creación de clubes de producto de Costa Esmeralda y Veracruz-Boca del Río, así como la instalación de baños públicos, palapas y zonas comunes; delfinario y parque acuático de Veracruz-Boca del Río, limpia de las playas de Sontecomapan y cursos de cultura turística en Catemaco; el Programa Estatal de Playas Limpias, y el Acuario de Coatzacoalcos.
- Escalera Náutica del Golfo

Se observa una gran cartera de proyectos turísticos disponibles. Se trata de obras o programas de muy diversa índole, pero que en conjunto recogen y reflejan la variedad de atractivos turísticos con que cuenta el Estado y que hasta la fecha no ha avanzado en las acciones relativas a este rubro.

V.3 Industria

Veracruz contrasta con otras regiones del país en términos de su proceso de industrialización. Por una parte, porque éste se inició y ha sido altamente dependiente del desenvolvimiento de las actividades de Pemex en la entidad, en particular de la industria petroquímica en el sur del Estado. Por otra, porque la industrialización ha respondido a un patrón de lunares de manufacturas, más que al de cadenas o "clusters". Esto tiene como resultado que en el Estado las manufacturas tengan un peso relativo menor (18.4% del PIB estatal) en comparación con 20% a nivel nacional. Además, el impacto de las actividades de la producción de alimentos, bebidas y tabaco predomina en la actividad manufacturera de Veracruz (51.2%) el doble del promedio nacional de 26.7%. En contraste, otras actividades como las agropecuarias con 10.2%, siguen

teniendo un peso excesivo, ya que a nivel nacional representan sólo 5.8%. Esta situación plantea la posibilidad de que la economía veracruzana pueda evolucionar hacia una estructura con mayor participación de los servicios como la educación y el turismo.

V.3.1 Diagnóstico

Veracruz ha sufrido una creciente “desindustrialización” de grandes empresas claves de la estructura productiva, por la incorporación de numerosos establecimientos manufactureros micro y pequeños durante las últimas décadas, como resultado del retiro de diversas actividades de la industria petrolera en el Estado, que no se sustituyó por otros procesos manufactureros más avanzados en las cadenas productivas y más estrechamente vinculados con los mercados de exportación. A esto se suma una mano de obra abundante, pero sin los perfiles de calificación que requieren los nuevos procesos industriales, y la carencia de infraestructura básica, a pesar del potencial que ofrece las instalaciones portuarias del Estado.

Además, hasta ahora Veracruz no ha aprovechado el impulso y facilidades que se otorgaron a nivel nacional para establecer diversas actividades industriales orientadas a la exportación, como las maquiladoras y el desarrollo de parques industriales multiservicios.

La disponibilidad de recursos naturales, tierra, agua, de infraestructura adecuada para la industria, la cercanía geográfica a los principales mercados nacionales y del exterior, y el aprovechamiento de esquemas para promover la atracción de actividades manufactureras, constituyen oportunidades que no deben dejarse pasar. El reto es crear las condiciones adecuadas para promover y facilitar que se instalen nuevas empresas industriales en Veracruz, en coordinación con el sector empresarial y los municipios.

En esta materia, la visión es impulsar el establecimiento de nuevas actividades manufactureras insertadas en etapas más avanzadas de las cadenas productivas, que utilicen personal altamente capacitado, tecnologías de punta y que estén estrechamente vinculadas con los mercados globales. Junto a la recuperación de la dinámica de crecimiento de las industrias de proceso, esto podría transformar el perfil de la industrialización del Estado.

V.3.2 Objetivos

El diagnóstico deja claro que es necesario realizar cuando menos tres actividades simultáneas. Primero, impulsar medidas para aumentar la productividad y la competitividad de la industria existente, en especial de la manufacturera. Segundo, crear las condiciones necesarias para atraer nuevas empresas manufactureras de alto contenido tecnológico. Tercero, promover y facilitar la expansión de establecimientos de la industria de proceso, en particular la vinculada con la industria química y petroquímica. Por tanto, en materia de industria se persiguen los siguientes objetivos.

- Recuperar al sector industrial como uno de los motores fundamentales de la actividad económica en Veracruz

- Impulsar un patrón de industrialización distinto, basado en manufacturas de alta sofisticación que requieran tecnologías de punta, y que se complementen con servicios de alta especialización
- Promover el establecimiento de industrias de proceso que aprovechen las ventajas competitivas de Veracruz

V.3.3 Líneas estratégicas

- **Desarrollar nuevos esquemas para ubicar y localizar físicamente nuevas industrias** acordes con sus necesidades y requerimientos, con apego a estándares estrictos de seguridad industrial, utilizando para ello las diversas modalidades existentes, entre las que destacan parques industriales, villas, clusters, distritos, redes
- En estrecha colaboración con el empresariado, crear las condiciones que vinculen, aprovechen y desarrollen la capacitación en y para el trabajo, la innovación tecnológica y la investigación científica para el desarrollo industrial
- Promover la **creación de infraestructura urbana y de comunicaciones, transportes adecuada** para el desarrollo de las nuevas industrias
- **Gestionar con el Gobierno Federal, Pemex y CFE esquemas de precios y tarifas que reflejen la ventaja competitiva de Veracruz en materia de energía**, a fin de eliminar una distorsión que impide que industrias intensivas en ese insumo se ubiquen en el Estado
- **Promover el desarrollo de infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural** en el Estado, con objeto de ofrecer a usuarios residenciales, comerciales e industriales acceso a un energético alternativo, limpio, seguro y competitivo, lo que redundará también en un mayor desarrollo regional
- **Crear, en coordinación con los ayuntamientos, una política de desarrollo urbano y regional** que favorezca la oferta oportuna de servicios públicos para la localización y desarrollo industrial **Promover que empresas veracruzanas participen, en condiciones de competencia, en la construcción**, en la prestación de servicios y el suministro de insumos para la construcción y operación de grandes plantas de la industria paraestatal
- **Crear mecanismos de fomento al desarrollo de la agroindustria** con gran potencial en el Estado:
 - ❑ Instrumentar sistemas de “cooperencia”; cooperación (para la exportación) y competencia (para el mercado regional y local) para el abasto de materias primas e insumos, para la producción y los canales de distribución, aprovechando las ventajas competitivas sectoriales y regionales
 - ❑ Fomentar la introducción de sistemas de innovación técnica, tecnológica, administrativa y contable en las empresas

V.3.4 Acciones prioritarias

- Promover la modalidad de contratos de largo plazo para el suministro de gas natural y derivados petroquímicos entre Pemex y empresas petroquímicas asentadas o interesadas en localizarse en el Estado
- Apoyar y participar en el proceso de licitación para construir y operar sistemas de distribución de gas natural en las principales ciudades del Estado
- Apoyar el desarrollo de la explotación petrolera en Chicontepec y de gas natural en Lankahuasa, que llevaría a cabo PEMEX
- Promover el desarrollo de agroindustrias relacionadas con los siguientes sectores: sucroquímica, para obtener alcohol industrial y etanol, así como derivados del alcohol para la industria vitivinícola; y jugueras y empacadoras de frutas para aprovechar la producción de piña, naranja, sandía, mango, papaya, picantes, pepinillos y otras variedades de frutas cuya producción no se promueve, como guayaba, toronja blanca, guanábana, aguacate, entre otros
- Promover la consolidación de las asociaciones empresariales, que faciliten el diálogo franco y efectivo con el Gobierno del Estado
- Promover proyectos estratégicos de gran alcance para que se localicen en el Estado, con los consecuentes beneficios de atracción de otras inversiones complementarias de menor escala
- Establecer políticas y programas tendientes a fortalecer y multiplicar la micro, pequeña y mediana empresa, para lograr su inserción eficiente en las cadenas productivas correspondientes
- Establecer una política de estímulo a la competitividad, en coordinación con el sector empresarial y los gobiernos federal y municipal
- Apoyar la creación de un *Foro para la Competitividad de Veracruz*, en el que participen el sector empresarial, autoridades municipales, expertos y el gobierno estatal

Capítulo VI

DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

El desarrollo urbano y regional que se propone en este Plan descansa en tres ejes: i) ordenamiento territorial; ii) desarrollo de infraestructura hidráulica; y, iii) impulso al equipamiento urbano y a la vivienda. Un cuarto eje se refiere a la estrategia para el desarrollo de infraestructura carretera, misma a la que se hizo referencia en el capítulo 3.X. Los cuatro ejes deben considerarse integralmente.

VI.1 Ordenamiento territorial

Las características de diversidad y dispersión de Veracruz implican atender regiones con altos contrastes, que dificultan poner en marcha programas de inversión y políticas públicas de perfil único. Aunque la estrategia general de este Plan busca mejoras sociales y económicas para el total de la población veracruzana, las estrategias no pueden generalizarse, toda vez que las necesidades de cada región varían significativamente. En ese sentido, es indispensable partir del diseño de una regionalización que permita conciliar objetivos y metas para los veracruzanos de todas las regiones.

VI.1.1 Diagnóstico

La situación geográfica y la distribución de la población y de las actividades económicas de Veracruz traen como consecuencia un desarrollo desigual, que privilegia 14 zonas urbanas y aletarga el desarrollo de casi 21,757 localidades de menos de 2,500 habitantes. De esas zonas urbanas, siete corresponden a conurbaciones intra-estatales que, en conjunto, representan casi 41% de la población de Veracruz.

La distribución poblacional de Veracruz dificulta realizar obras de cobertura regional que permitan atender de manera oportuna y eficiente a la población demandante de servicios en el Estado. Además, la falta de empleo bien remunerado en zonas rurales inhibe el arraigo de la población en sus lugares de origen, propiciando una elevada movilidad de la población veracruzana, tanto entre ciudades del Estado como hacia el exterior del mismo.

Hasta ahora, las diversas regionalizaciones propuestas e instrumentadas en Veracruz han resultado inoperantes, en virtud de que las divisiones regionales se han realizado con base en criterios de similitud socioeconómica y no con criterios de “agrupamiento” sociodemográfico. Así, las políticas públicas diseñadas a partir de éstas han carecido de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno encargados de aplicar los recursos fiscales así como de instrumentos estadísticos que permitan evaluar su impacto.

Regionalizaciones previas de Veracruz, que respondieron a sus circunstancias, no lo hicieron al principio básico de una instrumentación en torno a áreas de influencia, directa o indirecta, de las sedes urbanas de rango ciudad media, como ejes estructuradores de los flujos de

bienes y personas en el territorio estatal. Esto ha impedido que las regionalizaciones se constituyan en un medio para lograr un desarrollo más equilibrado en la entidad. Con ello, ha sido imposible atender de manera prioritaria a las zonas del territorio que presentan un rezago importante por efecto de su desvinculación física o difícil accesibilidad y en las que, por consiguiente, se encuentran también niveles bajos de crecimiento económico y productivo, así como una deficiente atención de los servicios sociales básicos.

Mapa VI.1
REGIONALIZACION DE VERACRUZ

Además de hacer ineficiente la labor administrativa, la falta de herramientas conlleva duplicidades de propuestas de acción entre dependencias y entidades de gobierno. Así, se carece de información fundamental, inclusive en aspectos básicos, como un inventario de inmuebles estatales, su distribución territorial y su situación jurídica.

En materia del espacio urbano de las principales ciudades del Estado, se registra una doble problemática:

- El crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas no planeadas y con incertidumbre jurídica en la posesión del suelo y la vivienda
- Insuficiencia en la prestación de servicios básicos, tanto de la infraestructura, como del equipamiento, lo que genera bajos niveles de bienestar social y amplias zonas de pobreza urbana

La escasez de reservas territoriales dedicadas a apoyar un crecimiento ordenado de las ciudades y el rezago de las redes de infraestructura, se traducen en impactos negativos para el desarrollo de las ciudades, propiciando un crecimiento desordenado y aumentando el costo de las acciones del sector público en sus tres órdenes de gobierno.

Si a esta problemática se suma la multiplicidad de trámites que deben efectuarse en materia urbana, ambiental y de edificación, el costo de las nuevas inversiones en este rubro se multiplica. De manera decidida debe romperse la paradoja que viven cotidianamente nuestras principales ciudades, de un crecimiento vertiginoso en ausencia de cualquier esquema de ordenamiento territorial, mientras que el crecimiento planificado enfrenta obstáculos en lugar de incentivos para constituir espacios de convivencia armónica.

VI.1.2 Objetivos

El diagnóstico anterior permite identificar los principales objetivos a perseguir en materia de ordenamiento territorial. Estos permitirán precisar las estrategias y las acciones prioritarias a impulsar, para acelerar un desarrollo regional más eficiente y equitativo.

- **Actuar bajo un esquema de regionalización diferente**, que se traduzca en un medio para lograr un desarrollo más equilibrado en la entidad. En este esquema se pretende un adecuado direccionamiento y aplicación de los recursos fiscales y privados hacia las regiones, para que los esfuerzos y acciones de las tres instancias de gobierno se lleven a cabo en forma concurrente, a fin de racionalizar la inversión
- **Propiciar un desarrollo urbano y regional sustentable**, armónico con la naturaleza, que eleve los índices de bienestar social y económico, fundamentado en herramientas tecnológicas modernas que permitan la oportuna toma de decisiones

- **Ejercer control sobre el uso y ocupación del espacio urbano mediante procesos regulatorios simplificados**, que alienten la inversión, sean comprensibles a la población y respeten la autonomía municipal
- **Brindar certeza jurídica a la tenencia del suelo urbano y de la vivienda**
- **Incentivar la participación ciudadana**, como medio indispensable de gestión, promoción, ejecución y supervisión de las acciones de desarrollo urbano y regional

Estos cuatro objetivos de ordenamiento territorial constituirán el marco rector de las acciones que gobierno y sociedad veracruzanos habremos de poner en práctica, de manera conjunta y coordinada, para potenciar el desarrollo de la entidad.

VI.1.3 Líneas estratégicas

En materia de ordenamiento territorial este Plan considera instrumentar las siguientes seis líneas estratégicas:

- **Formular y actualizar el modelo de ordenación territorial basado en diversos indicadores entre los que destaquen:** el número de sedes urbanas en torno a las cuales giren las principales actividades económicas, los movimientos demográficos, la infraestructura carretera y de comunicaciones y la intensidad de los flujos económicos
- **Integrar una fuente cartográfica, temática, digital y georeferenciada**, así como una base estadística asociada, que se constituyan en herramientas para la toma de decisiones y para la correcta evaluación de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno. Estas herramientas deberán ser objeto de actualizaciones periódicas
- **Modernizar el registro y control de la propiedad inmobiliaria que forma parte del patrimonio del Estado**
- **A fin de evitar asentamientos humanos irregulares, ilegales, o en zonas de riesgo, atender a grupos sociales respecto de la regularización de asentamientos humanos** por medio de la elaboración de estudios socioeconómicos para desarrollar suelo apto y vivienda popular
- **Atender oportuna y eficientemente la gestión de los particulares** en apoyo a la inversión inmobiliaria, mediante mecanismos que simplifiquen y desregulen la tramitación en materia de control urbano
- **Incorporar la vigilancia de la sociedad en el proceso de elaboración, modificación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio** y de las acciones para el control al desarrollo regional y urbano del Estado.

En conjunto estas líneas estratégicas orientarán las acciones para mejorar el ordenamiento territorial de Veracruz.

Cuadro VI.1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS REGIONES DE VERACRUZ

Región	Superficie (km2)	No. de municipios	No. de localidades	Población 2005	Principales ciudades	Ríos	Cuerpos de agua	Sector dominante	Marginación	Carreteras federales
Huasteca alta	12,583.1	15	4,161	461,479	Pánuco, Tampico Alto, Pueblo Viejo, Tantoyuca y Cerro Azul	Pánuco, Tamesi y Moctezuma	Laguna de Tamos, Pueblo Viejo, Tamiahua y Laguna del Tule	Primario	Muy alta 13% Alta 60% Media 13% Baja 13%	70 de Cd. Valle 105 de S. a N. a Platón de Sánchez 127 de N. a S. de Tempoal de Sanchez 180 de N. a S.
Huasteca baja	7,257.2	18	2,243	535,687	Tuxpan, Alamo	Tuxpan	Laguna de Tampamachoco	Primario	Muy alta 44.4% Alta 44.4% Media 0% Baja 11.1%	105 a Hidalgo por Tulancingo 127 de Este a Oeste por Tepetzintla 130 integración con Puebla 180 Norte a Sur con Cerro Azul
Totonaca	4,359.4	15	1,617	639,508	Poza Rica, Papantla, Coatzintla	Cazones y Tecolutla	Laguna Baltazar	Primario	Muy alta 46.7% Alta 33.3% Media 13.3% Baja 6.7%	127 de S. a N. Papantla-Poza Rica 180 E. a O. Tecolutla-Coatzintla
Nautla	3,329.6	13	1,389	366,820	Martínez de la Torre	Nautla-Bobos Misantla, Estero Tres Bocas Filo Bobos	Laguna Grande	Primario	Muy alta 9.1% Alta 54.6% Media 36.4% Baja 0%	131 O. a E. Tlapacoyan-M. De la Torre 180 N. a S. desde Vega de la Torre
Capital	5,568.6	33	1,638	1,071,560	Xalapa, Coatepec, Perote	Naolinco/Actopan Huixtlapan/los Pescados		Terciario	Muy alta 12.1% Alta 45.5% Media 30.3% Baja 6.1% Muy baja 6.1%	129 N. a S. Jalacingo-G. Victoria 131 N. a S. Altotonga-Perote 140 O. a E. Perote-E. Zapata
Sotavento	4,022.2	12	1,334	930,460	Veracruz, Boca del Río	Jamapa, Grande, Alvarado, Papaloapan	Chalpan, Camaronenra, Mandinga, Redonda, Rojas, Piedras, Pajarillos y Tlalixcoyan	Terciario	Muy alta 8.3% Alta 33.3% Media 25.0% Baja 16.7% Muy baja 16.7%	140 E. a O. Cardel-Veracruz 150 NE. A SO. Boca del Río-Medellín 180 Medellín-El Estero-Paso del Toro 180 N.a S. Veracruz-Medellín
Montañas	6,520.0	58	2,298	1,342,897	Córdoba, Fortín, Orizaba, Río Blanco, Nogales, Ixtaczoquitlán, Ciudad Mendoza y Huatusco	Río Blanco y Río Atoyac		Terciario	Muy alta 34.5% Alta 41.4% Media 13.8% Baja 6.9% Muy baja 3.5%	125 E. a O. a Huatusco 140 de S. a N. Córdoba-Huatusco 150 de E. A O. Cuitláhuac-Cañón de Río Blanco
Papaloapan	11,012.9	21	3,083	533,166	Tierra Blanca, Alvarado, Cosamaloapan, Isla	Papaloapan, Tesechoacán, San Juan y Tonto	El Plan, El Salado, Las Cañas, Jolote, Las Isletas, Los Cerros y el Chino	Primario	Alta 57.1% Media 28.6% Baja 14.3%	175 de N. a S. a Cosamaloapan 145 de NE a SO Tinaja-Tierra Blanca 180 NO a SO Mandinga-Ángel R. Cabada
Tuxtlas	3,075.5	4	634	296,936	San Andrés Tuxtla y Catemaco	San Juan, Grande de Catemaco, Coxcoapan, Coetzalapa, Hueyapan	Catemaco, Sontecomapan, Encantada, Pizatal y Laguna Grande	Primario	Muy alta 25% Alta 75%	180 de O. a E. Ángel R. Cabada-Hueyapan del Campo
Olmeca	20,650.7	27	3,735	1,145,111	Coatzacoalcos, Minatitlán, Nanchital, Jáltipan y Acayucan	Coatzacoalcos, Tonalá, San Juan, Papachote, Uxpanapa, Agua Dulce, Chacalapa y Calzadas	El Ostión, El Colorado, El Manatí, Carolino Anaya, Mezcalapa, El Tortuguero y La Cangrejera	Secundario	Muy alta 16% Alta 48% Media 20% Baja 8% Muy baja 8%	145 de NO a SE J. Rodríguez-Sayula 147 de Oaxaca a San Juan Evangelista 180 Corral Nuevo-Las Choapas 185 de N a S Acayucan-Jesús Carranza

Desarrollo de infraestructura hidráulica

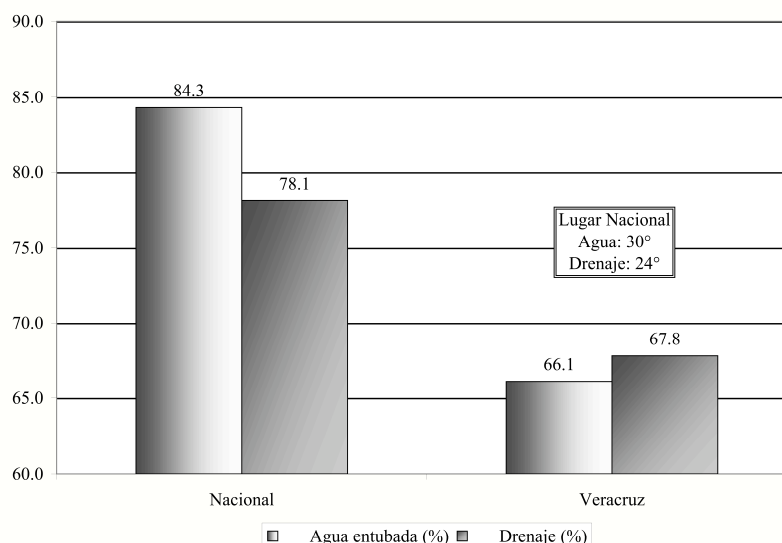
Una de las mayores paradojas de Veracruz es que contando con una gran riqueza hídrica, sea una de las entidades más atrasadas en infraestructura hidráulica para el campo y para las zonas urbanas. Esta situación afecta gravemente el bienestar de muchas familias veracruzanas, directamente por la falta de servicios e indirectamente por el desincentivo que esto representa para el establecimiento y crecimiento de negocios.

VI.1.4 Diagnóstico

La dispersión de la población en Veracruz y sus implicaciones en términos de problemas para dotar de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a los habitantes es evidente:

- En zonas rurales habitan 2.88 millones de personas en 21,757 localidades menores de 2,500 habitantes, con una cobertura promedio de agua potable de 44%.
- Para el Estado, en su conjunto, la cobertura de agua potable es sólo 66%, que se compara muy desfavorablemente con el promedio nacional de 84%. Esto implica que Veracruz ocupa el lugar 30 entre las entidades federativas del país en materia de cobertura de agua potable y el 24 en cobertura de drenaje.

Gráfica VI.1
COBERTURA DE AGUA POTABLE Y DRENAJE
(Porcentajes)



- La demanda de agua potable para uso público en Veracruz es de 742 millones de metros cúbicos al año (Mm³), mientras que el suministro es de sólo 528 Mm³.
- Veracruz cuenta con una capacidad de potabilización en operación de sólo 148 Mm³, que corresponde a 40% del agua superficial suministrada. Además, el Estado tiene 88 plantas de tratamiento de aguas residuales municipales, con una capacidad instalada de 174.7

Mm3, pero sólo 28.5% de las mismas está en operación. Con ello, la cobertura de saneamiento es 11.4% (lugar 31 a nivel nacional) considerando el caudal en operación y el volumen total descargado.

No hay duda: Veracruz presenta un rezago sustancial en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, que no corresponde a su nivel disponibilidades acuíferas y de desarrollo. El reto para abatir estos rezagos es muy grande y para enfrentarlo es imprescindible conocer sus causas:

- A diferencia de otras entidades federativas, en Veracruz la principal fuente de abastecimiento de agua es superficial (82%); sin embargo, no existe la infraestructura de potabilización para proporcionar a la población los volúmenes requeridos con la calidad que merecen los veracruzanos y que estipulan las normas vigentes
- Esta condición está relacionada con los procesos de degradación del agua por el efecto de la contaminación, provocada tanto por los efluentes no tratados de usuarios industriales, como por las descargas de aguas residuales municipales
- La escasez de agua de buena calidad propicia que en la mayoría de nuestras ciudades el servicio no sea continuo, lo que obliga a los usuarios a prácticas como tandas, bombeos directos a redes de distribución sin utilización de tanques de regulación, y genera un inadecuado manejo de presiones, reduciendo la eficiencia de los sistemas y aumentando los costos
- El círculo vicioso es evidente: deficiencias en el servicio generan inconformidad en los veracruzanos, que lo manifiestan en su rechazo a pagar el costo real y con oportunidad de los servicios que recibe. De no tomar medidas, la eficiencia administrativa de los organismos operadores de agua continuará deteriorándose en el tiempo, ya que no puede mejorarse el servicio por la falta de recursos económicos. Esta problemática no puede seguirse soslayando por medio de subsidios del gobierno estatal, a partir de una operación poco transparente de los organismos operadores.

VI.1.5 Objetivos

En los próximos seis años los veracruzanos tendremos que romper varios mitos relacionados con el agua, en razón de que:

- El agua es un bien escaso, inclusive en Veracruz y, como tal, exige de un manejo integral y responsable en su captación, distribución y consumo. Es un servicio que debe ser prestado conforme a directrices transparentes de eficiencia y justicia
- Las prácticas de saneamiento en México, en lo general, y en Veracruz, en lo particular, han cambiado sustancialmente durante los últimos años. Hoy tenemos que enfrentar obligaciones de saneamiento que antes no existían y debe hacerse con recursos cada vez

más escasos. Esta situación requiere que los organismos operadores de agua incrementen sustancialmente su transparencia, rentabilidad y eficiencia. Además, esto debe acompañarse de inversiones complementarias del sector privado

- A pesar de la aparente abundancia relativa de agua, en el corto plazo ésta no siempre estará accesible en la cantidad, oportunidad y calidad requeridas, hasta que las inversiones maduren

A partir de estas premisas los **objetivos** en materia de agua potable y saneamiento son los siguientes:

- Abatir la marginalidad, por medio de una mejor infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento que resulte de un programa amplio de inversiones (federales, estatales y municipales) en el sector, complementado con inversiones del sector privado.
- Fortalecer operativa y financieramente a los organismos operadores de agua, así como exigir transparencia en su desempeño
- Fomentar una cultura integral del agua que incluya aspectos de protección de bosques, ríos y lagos, que permita recuperar los ecosistemas hídricos.
- Fortalecer el marco legal en materia de agua y saneamiento.

VI.1.6 Líneas estratégicas

Considerando la problemática del agua y los objetivos al respecto, este Plan considera instrumentar las siguientes líneas estratégicas:

- Incrementar la **cobertura de servicio de agua potable** para 2010 de la siguiente manera:
 - En el medio rural, de 44% a 70%
 - En zonas urbanas, de 80% a 89%
- Incrementar la **cobertura de servicio de alcantarillado** para 2010, de la siguiente manera:
 - En el medio rural, de 36% a 65%
 - En zonas urbanas, de 85% a 88%
- **Fortalecer los organismos prestadores de servicios** de agua potable, alcantarillado y saneamiento, de manera que se logre:
 - Una planeación integral a diez años que permita, de manera ordenada y jerarquizada, alcanzar las acciones para el mejoramiento del servicio que prestan
 - Inducir un plan agresivo de fuentes de financiamiento alternativo y su buen uso

- ❑ Una revisión anual de tarifas para posibilitar el cumplimiento de las acciones de planeación
 - ❑ Inducir un aprovechamiento integral del Programa Federal de Modernización de Organismos de Agua Potable (PROMAGUA) en las catorce poblaciones de más de 50,000 habitantes
 - ❑ Convenir con Banobras para que dicho programa sea extensivo a poblaciones de más de 25,000 habitantes.
- Diseñar e instrumentar un **sistema de información** que dé transparencia a la operación y gestión de los organismos operadores. Este sistema debe permitir que la población veracruzana observe y evalúe los logros que se vayan alcanzando y, al mismo tiempo, incida rápidamente en el mejoramiento del servicio y la autosuficiencia técnica, administrativa y financiera de los organismos.
 - Fomentar la **capacitación** del personal de los organismos operadores en todos sus niveles.

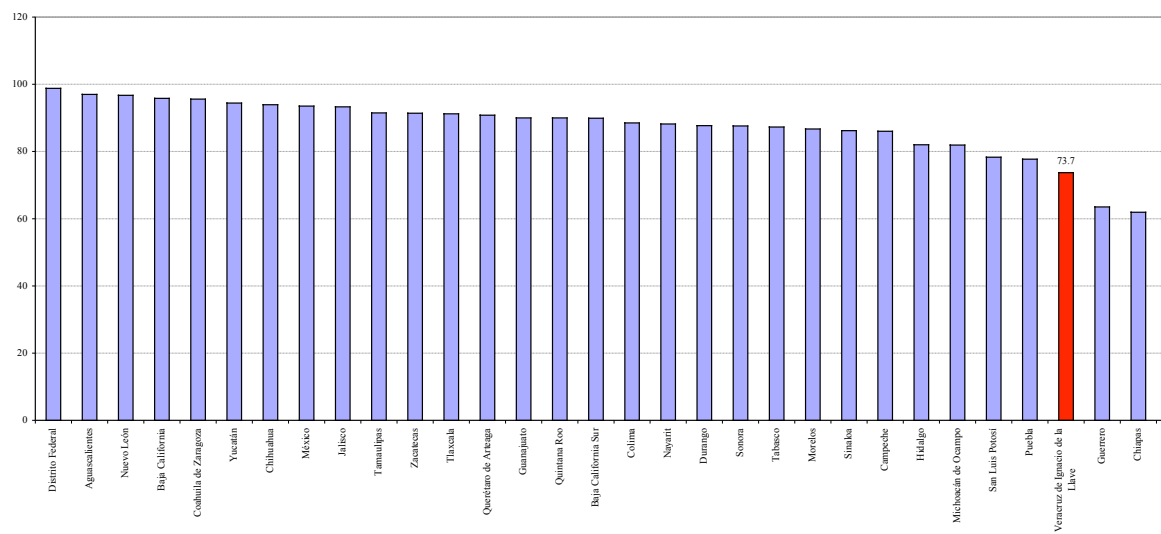
VI.2 Equipamiento urbano y vivienda

Los diversos aspectos del desarrollo urbano son tema central en los planes municipales de desarrollo, por las múltiples atribuciones que tienen al respecto los ayuntamientos. Es preferentemente un ámbito local. El Gobierno del Estado apoyará a los programas de ordenación territorial y coadyuvará a la consecución de las metas municipales en esta materia, de tal forma que se mejoren vialidades, parques recreativos, equipamiento y servicios públicos.

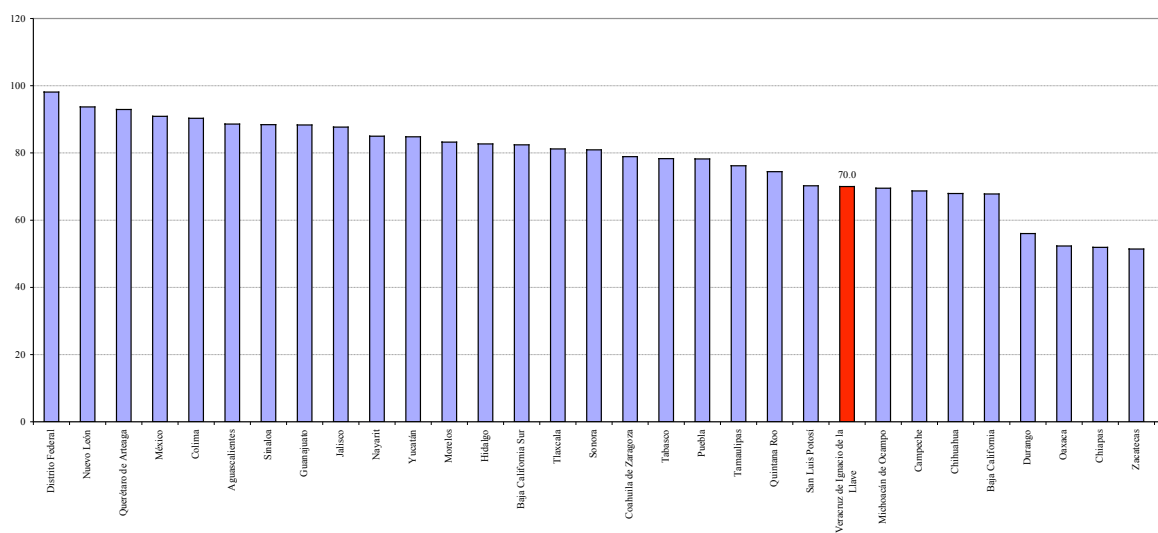
VI.2.1 Diagnóstico

El problema de la vivienda en Veracruz es ancestral y lo ha llevado a ocupar los últimos lugares en los indicadores de rezago en la materia. En cobertura de casas con recubrimiento en pisos, Veracruz ocupa el lugar 29, en cobertura de casas con materiales durables en techos, el lugar 27 y en cobertura de casas con materiales durables en paredes, el lugar 22.

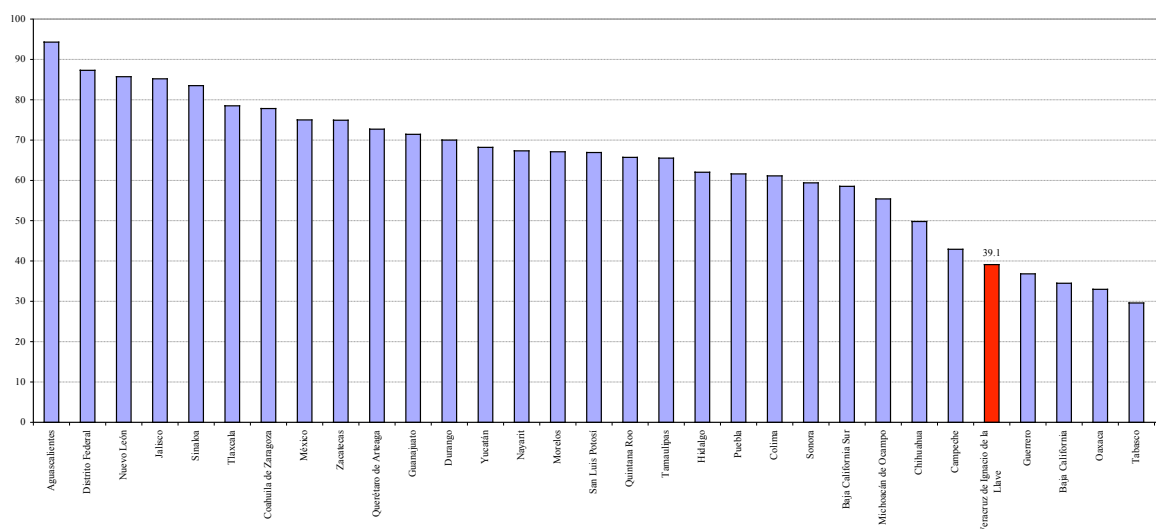
Gráfica VI.2
REZAGO EN COBERTURA POR RECUBRIMIENTO EN PISOS
 (% del total de viviendas)



Gráfica VI.3
REZAGO EN COBERTURA POR MATERIALES EN TECHOS
 (% del total de viviendas)



Gráfica VI.4
REZAGO EN COBERTURA POR MATERIALES EN PAREDES
(% del total de viviendas)



Además del déficit de vivienda, por la calidad de la misma Veracruz enfrenta un problema más profundo. Considerando la dinámica demográfica, se requerirá construir cuando menos 50,000 viviendas por año durante los próximos seis años. En los últimos años, en este Estado sólo se ha cubierto una tercera parte de esa demanda con vivienda formal. Ese es el tamaño del reto en materia de vivienda: cuando menos duplicar la oferta anual de vivienda formal para todos los veracruzanos.

El despegue observado por la industria de construcción de vivienda en el país ha pasado casi desapercibido en Veracruz. En general se han desaprovechado los beneficios directos e indirectos del impulso a este sector, como la creación de empleo y la reactivación de las más de 44 ramas de actividad que se vinculan a la construcción de vivienda. Esto se refleja en que la participación de Veracruz fue de sólo 3.2% en la asignación de créditos de vivienda, cuando su participación en la población total del país es de 7.1% y de 4.2% en los asegurados permanentes en el IMSS.

Las principales causas por las que el Estado no se ha insertado en la dinámica de construcción de vivienda experimentada en el resto del país, son muchas y de diversa índole. Destacan las siguientes:

- Veracruz no aprovecha al máximo el Convenio de Desarrollo de Vivienda y Suelo (CODEVISU) con el Gobierno Federal, para incorporarse plenamente al Programa Sectorial de Vivienda
- Las reservas territoriales para propósitos de vivienda son mínimas en las 14 principales zonas urbanas de Veracruz y, en general, no están incorporadas como un punto sustantivo de los planes de desarrollo urbano municipal

- El número y costo de los trámites para la construcción de vivienda es prácticamente el doble del promedio nacional, lo que redundará en menos acciones de vivienda a un mayor costo para los veracruzanos, en especial para la población de menores ingresos

VI.2.2 Objetivos

A partir de lo anterior, se plantean los siguientes objetivos generales en materia de vivienda para Veracruz en 2005-2010.

- **Dotar de infraestructura urbana básica a las ciudades de Veracruz**, para propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar social de la población, involucrando al sector privado en la generación de dicha infraestructura, en especial a los desarrolladores de vivienda.
- **Fomentar decididamente la construcción de vivienda de interés social y popular, reduciendo el número y el costo de los trámites requeridos para la construcción de vivienda.**
- **Desregular la gestión de particulares ante el Gobierno estatal y los ayuntamientos**, para la construcción y la generación de asentamientos humanos en el territorio veracruzano
- **Impulsar un programa emergente de adquisición de reservas territoriales**, en coordinación con los gobiernos municipales y con el sector privado

VI.2.3 Líneas estratégicas

En materia de equipamiento urbano y vivienda, este Plan considera instrumentar las siguientes líneas estratégicas:

- **Aprovechar al máximo los convenios vigentes y suscribir otros** para que Veracruz participe intensamente y de inmediato en el Programa Sectorial de Vivienda
- **Actualizar los planes de desarrollo urbano de las 14 ciudades (y conurbaciones) más importantes de Veracruz**
- **Instalar el Consejo Estatal de Vivienda**, en el que participen todos los actores relevantes en la cadena productiva de la vivienda (Gobiernos Federal, estatal y municipales; legisladores estatales; cámaras empresariales de vivienda, colegios profesionales) Con el propósito de articular los programas y acciones tanto con el Gobierno Federal y los municipales, como con el sector privado y la sociedad civil.
- **Adquisición por parte del Gobierno estatal de las reservas territoriales adecuadas para uso habitacional, por la vía de la reactivación del Fideicomiso de Reservas Territoriales**, con la creación de un mecanismo para que los particulares puedan participar conjuntamente con el gobierno. Este mecanismo implica la compraventa

ordenada y transparente de las reservas, en cumplimiento estricto de los lineamientos técnicos y legales acordados con los gobiernos municipales

- **Impulsar, con los gobiernos municipales, la creación de ventanillas únicas** para simplificar los trámites vinculados con la construcción de vivienda
- **Abatir las deficiencias de infraestructura de servicios públicos** en todas las regiones del Estado, para reducir el rezago en la cobertura de pisos, techos y paredes
- **Mejorar las condiciones de equipamiento y de los edificios públicos** para brindar mejor cobertura y eficiencia operativa en la prestación de servicios
- **Realizar acciones de vivienda en terrenos regularizados**, con programas de urbanización progresiva promoviendo la participación del sector privado y social.

Capítulo VII

MEDIO AMBIENTE

Veracruz tiene una gran diversidad biológica, fisiográfica y cultural, que ha sido y es la base material de su desarrollo. Sin embargo, desde hace más de cincuenta años la capacidad productiva del Estado ha disminuido, en paralelo a la pérdida de la diversidad biológica y cultural, sin que hasta ahora haya habido un esfuerzo integral y coherente para detener su deterioro. Ha llegado el momento de actuar con responsabilidad y decisión para revertir esta situación, sobre todo considerando las fortalezas y oportunidades que todavía se presentan en Veracruz.

VII.1 Diagnóstico

La trascendencia del medio ambiente para la sociedad, el gobierno y la especie humana misma, obliga a plantear con toda objetividad la situación, a fin de tomar oportunamente las decisiones que permitan su atención eficaz. Por las características de la problemática medioambiental, casi todos los aspectos que engloba son procesos complejos que requieren planeación integral y continua.

La mujer veracruzana tiene especial conciencia de los severos problemas del medio ambiente que existen en el Estado, por lo que tomando en cuenta sus características innatas, sus capacidades y derechos a participar, debe ser incluida en los esfuerzos para la protección del medio ambiente, a través de acciones gubernamentales y civiles lideradas por ellas mismas.

La biodiversidad es la correa de transmisión entre la estructura y la dinámica de los ecosistemas, entre el uso y la conservación de los recursos naturales y entre los intercambios económicos y culturales. Sin embargo, no ha sido considerada como una riqueza que habría que conservar y valorar antes de ser incorporada al desarrollo. Este planteamiento ha hecho a la biodiversidad vulnerable ante el embate del crecimiento económico.

Los programas agropecuario, pesquero, urbano y del agua durante años han sido de corto alcance, diseñados para atender lo más obvio y aparente, y no han estado vinculados entre sí. Esto ha ocasionado que el manejo del territorio sea cada vez más caótico con consecuencias muy negativas para los ecosistemas y la calidad de vida de los veracruzanos.

Las deficiencias de los programas estatales han agravado la situación, impulsado el avance de la frontera agropecuaria a costa de selvas y bosques, aumentado la contaminación de suelos, agua dulce, salobre y marina en los arroyos, ríos, embalses, humedales y plataforma costera, así como del aire en las ciudades. La situación ha llegado a extremos, muy cerca del umbral de la alteración irreversible de los ecosistemas.

Un factor que ha incidido en el deterioro del medio ambiente veracruzano es la falta de una visión de protección medioambiental por parte de diversas industrias y empresas públicas y

privadas, entre las que destaca Pemex. Esta carencia se materializa en la falta de programas integrales y multianuales para atender esta problemática.

El Estado ha perdido la mayor parte de su cubierta forestal. Pastizales, potreros y el cultivo de caña de azúcar han sustituido a la vegetación original. La cantidad de agua disponible ha disminuido sensiblemente, por un escurrimiento superficial violento y no controlado, y su calidad se ha reducido por arrastre de suelo, disolución de fertilizantes, insecticidas, desechos industriales y urbanos.

Veracruz tiene una tasa de deforestación muy alta: perdió 36% de sus bosques entre 1984 y 2000 y más de 40% del territorio estatal padece erosión grave. Esto, aunado a la contaminación de ríos y cuerpos de agua, así como a los ciclos de inundaciones y sequías cada vez más frecuentes e intensos, ponen en serio peligro la fauna y la flora, los recursos naturales, la diversidad, y la productividad agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

El marco jurídico es insuficiente para planear el desarrollo y la conservación, en un contexto que garantice el respeto de las normas y protocolos ambientales nacionales e internacionales.

Los cuerpos técnicos y tomadores de decisiones no han sido capaces de incorporar la dimensión ambiental en las acciones de planificación y desarrollo regional. Hasta hoy, no está debidamente considerada en las políticas públicas, y no hay corresponsabilidad ni participación social en el diseño y la aplicación de tales políticas. La educación ambiental que se realiza es superficial y confusa, porque no está debidamente incorporada en los programas y procesos educativos.

No se cuenta con un diagnóstico medioambiental integral del Estado, deficiencia que se acentuaba por la falta de consenso acerca de la definición de las regiones veracruzanas, lo cual limita el diseño e instrumentación de planes ambientales.

Quizá lo más grave es que en el territorio veracruzano quedan pocas posibilidades para salvaguardar la biodiversidad nativa, debido a la baja disponibilidad de áreas naturales para la conservación, causada por la extensiva alteración provocada por diversas actividades productivas. Paradójicamente, el desarrollo veracruzano se ha basado en la simplificación de la diversidad biológica y cultural, como ocurre con los monocultivos, aunque el modelo de simplificación esté cada día más acosado por la pérdida de suelo, la falta de agua, la incidencia de plagas y la contaminación. Las limitaciones para acciones de conservación obligan a reforzar aquellas para la restauración.

Fortalezas

La principal fortaleza de Veracruz es la rica biodiversidad de su territorio, base del mantenimiento de las funciones y procesos de los ecosistemas y fuente de recursos naturales. A ésta se suma la diversidad cultural y sus formas de manejo de recursos naturales, que son la base

de los sistemas de autosubsistencia tradicional. La concurrencia de ambas diversidades es un nicho de oportunidad para el desarrollo sustentable veracruzano.

Veracruz es uno de los estados de la República más estudiado desde el punto de vista biológico, lo que constituye una oportunidad para planear su adecuado desarrollo. Los inventarios de la biodiversidad, de plantas y animales, así como de la distribución y funcionamiento de los ecosistemas, son de lo más avanzado.

Veracruz cuenta con instituciones académicas de excelencia en esta materia, estatales y federales, capaces de hacer investigación acerca del medio ambiente y de formar recursos humanos de primera línea. Entre éstas destaca la Universidad Veracruzana, la UNAM, el Instituto de Ecología, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Colegio de Postgraduados, el Centro de Investigaciones y Enseñanza Superior en Antropología Social, entre otras.

La geografía veracruzana está dominada por un prolongado litoral y una amplia planicie costera, que se extiende de norte a sur del país, de enorme productividad por la gran cantidad de ríos y cuencas que llevan sedimentos en su caudal hacia las tierras bajas y la plataforma costera.

Objetivos

Articular las acciones de protección al medio ambiente, que permitan un acelerado desarrollo de Veracruz en términos sostenidos y sustentables. Reconocer la biodiversidad como un valioso patrimonio del Estado que debe ser manejado responsablemente, a fin de aprovecharlo en beneficio de Veracruz y de México.

La biodiversidad dependerá casi completamente de la restauración ambiental, nuevo paradigma de la conservación en Veracruz. Poner el énfasis en la restauración, es reconocer la necesidad de conservar especies y procesos naturales y culturales. La restauración es más participativa que la conservación y es socialmente más creativa e innovadora. Los objetivos son:

- Conservar la diversidad biológica (especies, poblaciones, ecosistemas) y cultural (etnias y formas de manejo)
- Mantener los servicios de los ecosistemas: capacidad de producir agua, para conservar la fertilidad del suelo, regular el clima, y sostener la máxima riqueza biológica posible
- Aumentar la producción agropecuaria y pesquera con base en los servicios básicos de los ecosistemas

VII.2 Líneas estratégicas

- Basar el manejo del ambiente en el potencial natural de los ecosistemas para proporcionar servicios ambientales, y en su capacidad de respuesta para regenerarse de alguna alteración o daño. También tomará en cuenta la capacidad técnica disponible para

intervenir y restaurar el flujo y la calidad del agua, la fertilidad del suelo, la superficie de la cubierta forestal y vegetal, el mantenimiento de la biodiversidad, la disponibilidad de recursos naturales y los procesos ecológicos de los ecosistemas

- Desarrollar el Sistema de Información Ambiental de Veracruz y una Estrategia Estatal de Educación Ambiental
- Identificar oportunamente actividades que impliquen deterioro ambiental; fortalecer la adecuada gestión y manejo integral de los contaminantes generados en Veracruz.
- Fundamentar los programas estatales de gobierno en los principios de conservación y uso de la biodiversidad, el manejo tradicional de recursos naturales y la vinculación de la diversidad biológica y cultural con la pobreza
- Mantener las condiciones de biodiversidad y riqueza ecológica de Veracruz mediante:
 - El adecuado manejo y preservación de las áreas naturales protegidas existentes
 - La identificación y decreto de nuevos sitios de conservación
 - La reforestación, restauración y manejo integral de flora y fauna

VII.3 Acciones prioritarias

- Fortalecer las capacidades institucionales en materia de gestión ambiental estableciendo una línea de mando en el Gobierno del Estado que diseñe y encabece los programas pertinentes y mantenga la necesaria coordinación intersecretarial
- Mejorar la capacidad operativa de las Comisiones Municipales de Ecología, identificando y atendiendo sus necesidades de capacitación y apoyándoles en la elaboración de las Agendas Ambientales Municipales.
- Crear y desarrollar programas de capacitación para equipos técnicos y tomadores de decisiones.
- Realizar un Programa de Ordenamiento Ecológico de Veracruz en coordinación con los tres niveles de gobierno, que incluya los siguientes aspectos
 - Sistema de Información Ambiental
 - Programa de Prevención y control del deterioro ambiental, en coordinación con el Gobierno Federal y Pemex
 - Programa de manejo de áreas naturales protegidas, reforestación de viveros y vida silvestre
 - Construcción y mantenimiento de bordos y vegetación de protección en ríos
 - Instrumentar el *Programa de Cultura del Agua*
 - Realizar y conservar obras de infraestructura, para la protección de los asentamientos humanos vulnerables a contingencias hidrometeorológicas
 - Implementar una campaña de información para fomentar en la población la cultura de protección y conservación del medio ambiente

- Elaborar criterios, metodologías e indicadores de sustentabilidad, para el monitoreo y seguimiento de los programas y proyectos
- Adecuar el marco normativo en materia de agua y saneamiento.

VII.4 Proyectos detonadores

En materia de medio ambiente, los proyectos detonadores tienen características distintas a las de otras políticas públicas. Se trata de paquetes de acciones que en conjunto transforman aspectos esenciales de la problemática ambiental. Los instrumentos que utilizarán, la articulación que requieran y sus alcances son muy particulares.

VII.4.1 Proyecto de conservación y restauración ambiental

La conservación de la biodiversidad exige contar con la mayor cantidad posible de áreas naturales protegidas y de jardines botánicos, que deben trabajar de forma coordinada. Este esfuerzo no llegará más allá del 15 o 20% de la superficie estatal, el resto de la biodiversidad y el manejo tradicional de los recursos naturales estará en el 80% del territorio restante. En esa gran superficie, habrá que decretar también áreas para la restauración y la conservación.

VII.4.2 Mercado para los servicios ambientales

Los servicios ambientales son las condiciones y los procesos a través de los cuales los ecosistemas, y las especies apoyan y sustentan a los seres humanos. La valoración de los servicios ambientales, ayuda a los tomadores de decisiones a identificar los costos y beneficios de cada alternativa y escoger las alternativas que maximicen el impacto benéfico para la sociedad.

VII.4.3 El manejo integral de cuencas y microcuencas

Una forma de abordar el conocimiento de las regiones de Veracruz, es a través de sus cuencas. Las cuencas vinculan las montañas y altiplanos con las tierras bajas y las costas, son por tanto integrales. Sin embargo, algunas de las cuencas son tan grandes que abarcan más de un estado y varios municipios, haciendo la coordinación una actividad lenta y difícil. En todo caso, cuando se hace a través de subcuencas o pequeñas cuencas, el funcionamiento y los resultados son ágiles y eficaces.

VII.4.4 Ordenamiento ambiental para el desarrollo sustentable

Este proyecto es básico para llevar adelante la planeación del desarrollo y la solución de los problemas de pérdida de fertilidad de suelos, de calidad y cantidad de agua, de cubierta forestal, de producción agropecuaria, forestal y pesquera. El primer paso en el caso de Veracruz es la

delimitación de la Zona Federal Marítimo-Terrestre, seguido del ordenamiento del resto del estado. Los programas incluidos son: Programa Estatal Costero, Programa Estatal de Humedales y Programa Estatal de Montañas.

VII.4.5 Turismo y medio ambiente

El medio ambiente veracruzano es producto de la gran diversidad biológica y de las formas de uso de sus recursos naturales. Esta interrelación ha cambiado a lo largo de la historia por el acoplamiento entre la sociedad y la naturaleza. Ello permite reconstruir la historia ambiental veracruzana; obtener conocimiento acerca del uso y desuso de sus recursos naturales; y desarrollar con una orientación adecuada el turismo ecológico – cultural. En estos escenarios se crea el concepto de turismo integral veracruzano, capaz de atender la demanda de gran turismo, turismo ecológico, turismo aventura y turismo cultural.

VII.4.6 Manejo de desechos sólidos, tóxicos y peligrosos

La producción y acumulación de desechos sólidos es una de las características más sobresalientes de la sociedad urbano – industrial. El elevado número de ciudades medias y de industrias de distinto giro propician que en Veracruz el manejo de desechos sólidos sea un reto para la salud pública, la calidad del agua y la del aire. Las soluciones para procesar la basura doméstica son: separar sus componentes para tratamiento diferencial; diseñar basureros de tipo relleno sanitario; e instalar plantas para composteo de desechos sólidos orgánicos. Para la problemática de desechos industriales, será esencial crear basureros especializados para la disposición de residuos tóxicos y peligrosos, que en la actualidad representan costos elevados para las industrias, los centros de investigación científica y tecnológica y los centros de salud.

VII.4.7 Manejo de desechos líquidos

La disposición defectuosa de los residuos líquidos produce deterioro de la calidad del aire en las ciudades, la acumulación de plaguicidas, fertilizantes y defoliantes en los suelos agrícolas y la acumulación de hidrocarburos en las zonas aledañas a los complejos petroquímicos y los pozos. Los ríos están altamente contaminados: 66% de las cuencas hidrológicas reciben descargas agroindustriales.

Para ello, es urgente disminuir las descargas de las agroindustrias. Los ingenios azucareros contribuyen con 900 mil ton de DBO (Demanda Bioquímica de Oxígeno) por año, que se vierten a las principales cuencas; los beneficios de café aportan 22,160 ton DBO/año y las fábricas de etanol con 14,829 ton de DBO/año. Estas descargas amenazan con crear un efecto de hipoxia en las desembocaduras de las principales cuencas del Golfo de México. Para atender esa problemática se requieren sistemas integrales para tratamiento de aguas residuales, que combinen la digestión anaerobia con la fitorremediación y la fitorremediación, y permitan la recuperación de productos de alto valor agregado, como el biogás, plantas y algas ricas en proteína.

Asimismo, será prioritario tratar las aguas residuales domésticas de las ciudades, especialmente en las comunidades con menos de 50,000 habitantes sobre las que se tienen pocos o débiles controles. Para ello, se deben explorar alternativas, como la de aplicar la fito - remediación utilizando la capacidad de filtración y absorción de las plantas de pantanos creados artificialmente.

El tratamiento de los efluentes de pequeñas industrias químicas, como las galvanoplásticas, que acentúan la contaminación por metales pesados, también se puede remediar a través de pantanos artificiales.

VII.4.8 Medio ambiente y pobreza

Existe una clara correlación entre pobreza, marginación y biodiversidad, que se acentúa en algunas zonas con población predominantemente indígena. Los grupos de población pobres y marginados se hallan en áreas naturales en buen estado de conservación y con una gran riqueza biológica. Esta relación y correspondencia han sido identificadas como una de las primeras causas de pérdida de la cubierta forestal y de amenaza para la biodiversidad. Subyace una falta de identificación y de apropiación de su entorno y la necesidad de obtener dinero de la venta y tráfico de especies y recursos naturales.

La valoración de los servicios ambientales de los ecosistemas es una forma de retribuirles a esos grupos por mantener y conservar la naturaleza, lo cual, aunado a la creación de proyectos productivos basados en la cría de distintas especies animales, como mariposas, pájaros, anfibios, y el cultivo de plantas de interés económico con carácter ornamental, científico y de restauración, serían opciones para armonizar la relación entre pobreza y diversidad biológica. Otra forma complementaria de las anteriores es el desarrollo del turismo ecológico y cultural, que desde luego conlleva un esfuerzo educativo de largo plazo.

VII.4.9 Producción de conocimiento

El desarrollo de Veracruz requiere del concurso de científicos y técnicos calificados con el fin de superar los obstáculos, solucionar los problemas y mejorar el rendimiento de los esfuerzos para hacer más eficaz la producción agropecuaria, industrial, el procesamiento de materia prima y mejorar la calidad de la vida urbana.

Por su posición geográfica, y la presencia de instituciones de estudios superiores y centros de investigación científico y tecnológica, el Estado está en las mejores condiciones de aumentar el número y tipo de instituciones académicas enfocadas a la innovación científica y tecnológica. Estas “empresas de conocimiento” tendrían también el objetivo de vender al mercado, regional, nacional, internacional, conocimiento de buena calidad y tecnología de punta.

Capítulo VIII

COMBATE A LA POBREZA Y ATENCIÓN A GRUPOS MÁS VULNERABLES

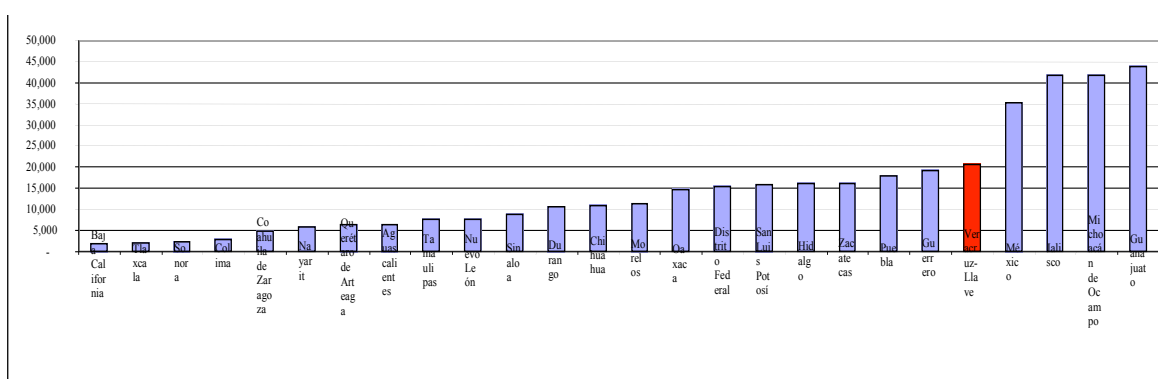
El combate a la pobreza, en sus diversos grados (extrema, alimentaria y de capacidades), y la atención a grupos especiales –que en buena medida, son aspectos estrechamente relacionados– constituyen obligaciones fundamentales para los gobiernos. Es en esa función social compensatoria donde se debe actuar y en la que una adecuada articulación entre los tres órdenes de gobierno es esencial para reducir los niveles de pobreza y marginación, así como para incorporar plenamente a la sociedad a los grupos vulnerables, en actividades productivas, de integración social, culturales y recreativas.

VIII.1 Diagnóstico

Veracruz es una entidad con elevados grados de marginación. Está situada en los primeros lugares en ese rubro; sólo superada por Oaxaca y Chiapas, lo que constituye su primera gran debilidad. Una de las causas de la pobreza es la dispersión de la población en poco más de 20 mil de menos de 2,500 habitantes, a las cuales es muy difícil tener acceso para hacerles llegar servicios básicos como educación, salud, apoyo a la vivienda, y electricidad. Otro factor es la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias. En el campo se produce 10% de la riqueza del Estado, pero en él vive casi 40% de la población.

Gráfica VIII.1

SALDO NETO MIGRATORIO INTERNACIONAL POR ESTADO, 2004 (Número de emigrantes)

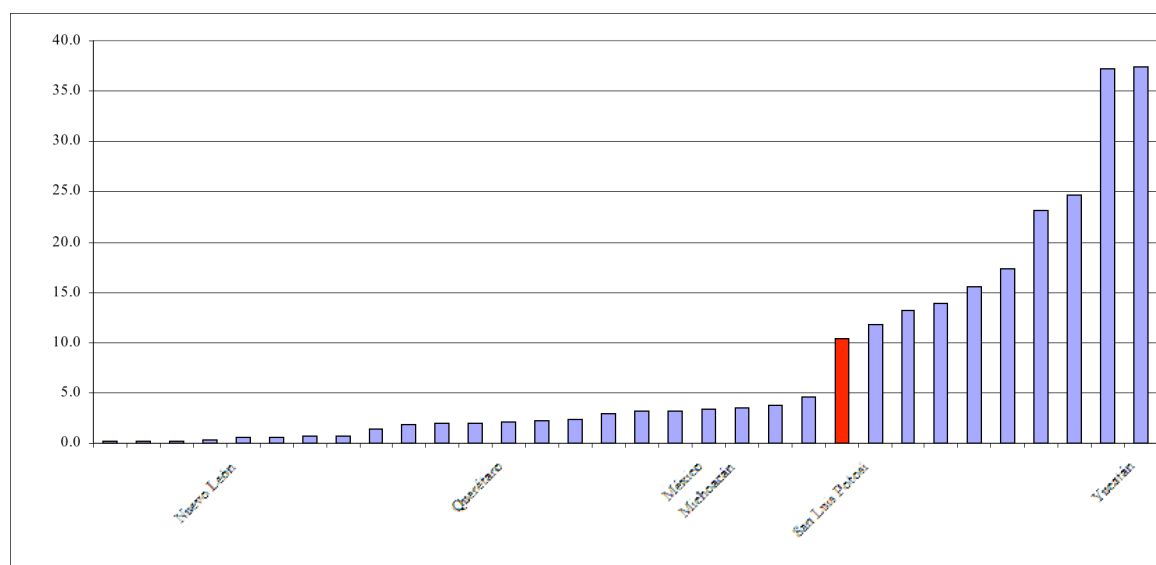


estimación muy conservadora, a la que habría que añadir miles de emigrantes temporaleros (que van y regresan de EUA el mismo año).

Lo anterior genera una enorme oportunidad, ya que el envío de remesas de los emigrados a sus familias ascendió en 2004 a 950 millones de dólares, lo que potencialmente podría convertirse en una importante fuente de financiamiento de proyectos productivos a nivel micro regional. En 2001, las remesas sumaron 185 millones de dólares, lo que convirtió a Veracruz en el Estado con mayor tasa de crecimiento de esos flujos de dinero. Al mismo tiempo, también es un problema en la medida que cientos de comunidades son abandonadas principalmente por sus jóvenes, con la pérdida que ello significa en términos de capacidad emprendedora.

Se estima que en 2004 Veracruz contó con más de 750 mil habitantes indígenas (10.4% de la población del Estado), los cuales comparten, con muchos campesinos, la condición de extrema pobreza. Al igual que en el resto del país, los pueblos indígenas del Estado han sufrido una exclusión sistemática y permanente, y múltiples tipos de discriminación, que deben ser remediados de manera inmediata. Una parte relevante de la riqueza y diversidad cultural, así como el patrimonio arqueológico de la Entidad, se las debemos a ellos.

Gráfica VIII.2
POBLACIÓN INDÍGENA POR ESTADO, 2000
(% de la población total)

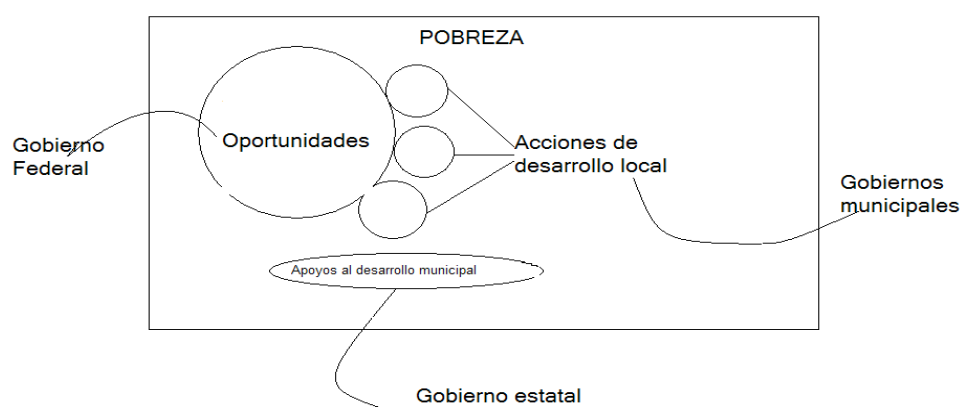


El gobierno estatal y los municipios no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a la magnitud de las demandas económicas y sociales de su población en situación de pobreza o de otro tipo de elevado riesgo de vulnerabilidad. Sin embargo, el gobierno federal opera de manera extensa diversos programas sociales en la entidad, como Oportunidades, Micro Regiones y Seguro Popular, entre otros. Ello representa una gran oportunidad, pues conjuntar los recursos de los tres órdenes de gobierno, más una coordinación eficaz generadora de sinergias, pueden hacer la diferencia en materia de combate a la pobreza extrema.

Enfrentar la exclusión y marginación sociales, una de las realidades más difíciles de superar, implica necesariamente trabajar en varios frentes. Experiencias recientes de política social en México y otros países y el debate sobre la mejor manera de reducir la pobreza, apuntan a la combinación de acciones estructurales, permanentes y profundas con efectos en el mediano y largo plazo en varios ámbitos (estabilidad y crecimiento económico con creación de empleos, así como inversiones elevadas y sostenidas en los sistemas de salud y educación) junto con programas especiales de combate a la pobreza de manera directa, con métodos de focalización, es decir, que lleguen directamente y de manera transparente a los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad.

Mientras los sistemas económico, educativo y de salud se encargan de las tareas estructurales y de largo plazo, es indispensable contar con otras instancias que se hagan responsables de los programas inmediatos de combate a la pobreza extrema tanto en zonas rurales como urbanas, y de las políticas de atención a grupos especiales de población, que por sus condiciones particulares tienen un mayor nivel de vulnerabilidad. Se trata, por ejemplo, de las personas con discapacidades y de la tercera edad; de los niños en situación de calle y de jóvenes con problemas de adicción.

La mejor estrategia para abatir la pobreza, en sus diferentes niveles, es el crecimiento económico y la generación de empleo; por ello, es el pilar fundamental del Plan. Sin embargo, sus frutos se dan a mediano plazo y requieren complementarse con la política social, la cual debe actuar en tres ámbitos: el combate a la pobreza extrema, la política para la familia y la atención a grupos sociales más vulnerables. Para ello, deben conjuntarse esfuerzos, programas y acciones en los tres órdenes de gobierno. En este sentido, sin duda alguna el programa de más amplio espectro para abatir la pobreza es Oportunidades que, si bien es responsabilidad federal, los gobiernos estatal y municipales deben complementar con una estrategia basada en la promoción del desarrollo local, es decir, en las capacidades y recursos económicos y organizativos de las comunidades, con apoyos institucionales internos y externos, que se articulan para poner en marcha proyectos productivos de pequeña escala, o de desarrollo social y cultural para la atención de problemáticas particulares de salud, educación, e infraestructura.



Para ello será fundamental reforzar, por un lado, la capacidad operativa y administrativa de los municipios mediante capacitación a los ayuntamientos en las tareas de planeación,

operación, administración y evaluación de proyectos de desarrollo social. Por otro, también se apoyará la creación y el fortalecimiento del capital social de las comunidades, mediante la promoción de la organización social y la capacitación de sus miembros en las tareas del desarrollo.

En cuanto a la política familiar, con excepción del DIF, éste es un aspecto poco atendido por las instituciones sociales y políticas. La desintegración de la familia provoca graves problemas en términos sociales: hogares de un solo jefe de familia, generalmente la mujer; violencia contra las mujeres y niños; deserción escolar y niños en situación de calle; embarazos de adolescentes; incremento de las adicciones, pandillerismo y delincuencia juvenil. Por ello, es fundamental que el Estado diseñe y aplique una política específica para ayudar a mantener integradas a las familias y dar atención a las problemáticas más graves de los procesos desintegradores. El sistema DIF es la institución responsable de atender ese fenómeno, por lo que sus políticas deben orientarse y complementarse con nuevos enfoques, que vayan más allá de los modelos asistencialistas, articulándolas con el resto de la política social.

Con esa perspectiva de recuperar y fortalecer los vínculos familiares, los programas de atención de problemáticas sociales referidas directamente a la familia serán más eficaces, como son el caso de las personas con discapacidades, de niños en situación de calle, cuidado de personas de la tercera edad, en lo que también el DIF estatal tendrá un papel esencial.

VIII.2 Objetivos

A partir de esa estrategia, como objetivo central de la política social del Gobierno del Estado en el ámbito de sus atribuciones, se plantea mejorar el nivel de bienestar de los grupos sociales más vulnerables y personas en situación de desventaja, mediante programas que, de manera complementaria a los federales, les doten de capacidades y les generen oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, mediante:

- El combate a la pobreza extrema en zonas rurales e indígenas
- El diseño e instrumentación de políticas de integración familiar
- El diseño y aplicación de políticas de atención eficaces a grupos sociales más vulnerables: personas con discapacidad y de la tercera edad, niños en la calle y jóvenes con adicciones

VIII.3 Líneas estratégicas y acciones prioritarias

Para combatir la pobreza extrema se plantean las siguientes líneas:

- Crear una instancia efectiva de colaboración entre los tres órdenes de gobierno que incremente las sinergias en la aplicación de programas sociales e impida duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos, lo que implica perfeccionar los mecanismos existentes de

coordinación y unificar los sistemas de información y padrones de beneficiarios de los programas sociales

- Instrumentar esquemas de colaboración entre el Gobierno Estatal, los municipios y la sociedad civil organizada que posibiliten la obtención de financiamientos alternativos, ya sea de organismos financieros internacionales, como de fundaciones privadas nacionales y extranjeras, e incluso de recursos aportados por los emigrantes veracruzanos en EUA
- Dotar de capacidad administrativa y operativa a los programas sociales de los gobiernos municipales en regiones en extrema pobreza, mediante programas de capacitación de funcionarios y personal operativo en el diseño, planeación, operación, administración y evaluación de programas sociales
- Diseñar y aplicar programas de desarrollo local y comunitario, en coordinación con municipios y programas federales, en especial en las comunidades indígenas
- Impulsar a los programas de mejoramiento de la vivienda en zonas de extrema pobreza
- Intensificar programas contra la desnutrición infantil y a favor de la salud integral
- Impulsar los programas de alfabetización y capacitación para el trabajo
- Programas de salud para la mujer en zonas marginadas (detección de cáncer cérvico-uterino)
- Impulsar proyectos productivos con perspectiva de género en las zonas de pobreza y alta marginación
- Apoyar programas de erradicación de la discriminación de la mujer, indígenas, discapacitados, adultos mayores y otros grupos sociales más vulnerables

En cuanto a la política de integración familiar y de atención a grupos sociales más vulnerables, las líneas estratégicas para 2006-2010 son:

- Fortalecer y reorientar la política asistencial del DIF estatal y su vinculación con el combate a la pobreza extrema
- Impulsar programas en contra de la violencia intrafamiliar
- Reorientar y fortalecer los programas de asistencia alimentaria a sujetos vulnerables: de espacios de alimentación, encuentro y desarrollo; de desayunos escolares, así como los de desarrollo comunitario (escuela para madres y padres y talleres de costura); de asistencia jurídica; de atención a adultos mayores; por los niños (de la calle); prevención y atención de la violencia familiar; personas con discapacidad; jóvenes con problemas de adicción, y adolescentes embarazadas
- Es primordial promover el desarrollo personal, familiar, académico y de formación para el trabajo de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad, a fin de enriquecer sus expectativas de vida y fortalecer sus posibilidades de superación personal y de integración familiar, mejorando la atención y protección a través de acciones institucionales y sociales, articulados bajo un enfoque integral

- Apoyar el *Programa de Comunidad Dif...erente*, en el cual se apoyará a familias a través de acciones preventivas y educativas que generen procesos de mejoramiento de sus niveles de vida y bienestar y que den respuesta a sus necesidades más urgentes
- Fortalecer el *Programa de Apoyo a la Mujer Veracruzana del Medio Rural*, en el que se coordina el DIF estatal con los DIF municipales, de dotación de máquinas de coser a mujeres jóvenes y adultas de escasos recursos, así como la impartición de talleres de capacitación para la instalación de talleres de costura
- Impulsar el *Programa Por los Niños: un Modelo de Atención para Niños de la Calle*, para fomentar la actitud de cambio en los niños que viven en esas condiciones, y contribuir al desarrollo psicológico, social e intelectual al que todo menor tiene derecho
- Apoyar el *Programa para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad* a fin de garantizar el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos, políticos y sociales

Capítulo IX

EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

La educación y la cultura son de las más altas prioridades para el Gobierno del Estado. Un sistema educativo y cultural sólido es fundamental para el desarrollo de la entidad. La inversión más importante que puede hacer cualquier sociedad es educar a sus niños y jóvenes. A través de la educación se forman ciudadanos participativos, conocedores de la realidad democrática, tolerantes y conscientes de sus deberes y obligaciones ante la sociedad. Además, la educación es la principal plataforma del desarrollo. Con trabajadores educados, los salarios son mejores, la productividad aumenta, la innovación es constante y puede reducir la emigración.

IX.1 Diagnóstico

Los rezagos que enfrenta Veracruz en materia educativa son considerables: su infraestructura educativa presenta deterioro; el Estado se ubica en los últimos lugares de las pruebas educativas del país; sólo 46.6% de sus docentes cumplen con el estándar de escolaridad; el analfabetismo continúa siendo un flagelo que daña a 14.9% de la sociedad veracruzana entre 15 y 64 años.

A ello se suma que su población tiene un bajo nivel de escolaridad promedio, con sólo 6.8 años, en comparación con 7.2 años del promedio nacional, y la cobertura es insuficiente en los niveles de educación inicial, preescolar, secundaria y superior. Su cobertura a nivel primaria es de 98.1%. Además, Veracruz se ubica en el doceavo lugar en el índice de eficiencias de las políticas públicas.

A pesar de lo anterior, Veracruz goza de una gran riqueza cultural y una amplia tradición educativa. La distribución diferenciada de la infraestructura educativa en todo el Estado, su amplia planta de profesores, y su riqueza en recursos humanos en ciencia y tecnología dan fortaleza al sector educativo y cultural.

Para superar esos rezagos, enfrentar de mejor manera los retos que traen consigo la globalización, el desarrollo del país y el del Estado, es necesario contar con planes y programas de estudios pertinentes y actualizados. Dichos planes permitirán a los egresados de la educación superior, media superior y técnica adquirir las habilidades y destrezas necesarias para afrontar las nuevas demandas del mercado laboral y de su sociedad.

Es necesario mejorar la planeación educativa en el Estado. Los gastos en infraestructura, capacitación y actualización de los profesores, equipamiento y tecnología, deben ser prioritarios. De este modo, se podrá impartir una educación de calidad a numerosas comunidades dispersas y con poca población a lo largo del Estado, reduciendo tanto la marginación de esas zonas, como los altos índices de migración.

Hace falta hacer más claros los indicadores de consecución de los objetivos sociales en la educación en el Estado. Requisito indispensable para lograr esta meta es contar con sistemas de evaluación e investigación educativa que coadyuven en la toma de decisiones. La evaluación educativa sólo será posible si se establece un sistema de información que permita un conocimiento actualizado sobre el quehacer educativo en la entidad, basado en indicadores de desempeño, que sea accesible y transparente para toda la sociedad.

Es igualmente importante corregir los mecanismos de gestión ineficientes en materia cultural y educativa, así como imperioso terminar con el centralismo, el burocratismo, la duplicidad de acciones, y el ambiente laboral disfuncional. Asimismo, deben aprovecharse mejor los programas federales de apoyo a la educación y la cultura. Para lograrlo, es fundamental articular mejor las políticas estatales y federales en esas materias.

Hay urgencia de corregir la desarticulación organizativa y funcional que existe entre los distintos órdenes de gobierno, pero también al interior del sistema, entre la escuela y la comunidad, y la escuela y el aparato productivo. La atención oportuna a esta problemática es la única opción para dejar de seguir preparando veracruzanos para que emigren a otros estados, o a otros países, en especial Estados Unidos de América.

Veracruz cuenta con una importante masa crítica de investigadores y tecnólogos en educación que es necesario que hagan sus aportaciones a la estrategia educativa. Además, contar con la Universidad Veracruzana, cuya aportación desconcentrada es muy valiosa para llevar a cabo los programas relativos a educación superior, es un gran activo.

La Universidad debe corresponder al enorme esfuerzo fiscal de la sociedad produciendo profesionistas e investigadores aptos para ingresar exitosamente al mercado laboral, generando y difundiendo conocimientos, en particular aquellos con elevada utilidad social. La atención del creciente número de jóvenes rechazados será una prioridad.

Existe un alta demanda de los veracruzanos por mejorar los servicios educativos y el acceso a la cultura, y grandes expectativas de la sociedad porque así sea. La estructura de edad de la sociedad veracruzana, con una mayoría de jóvenes, hace de esa demanda una de las más urgentes por atender. La educación es una labor de todos los veracruzanos. La larga tradición pedagógica del Estado así lo demuestra. Maestros, padres de familia, alumnos, y gobierno deben cooperar activa y coordinadamente en esta tarea, fundamental para el futuro de Veracruz.

IX.2 Objetivos

Ofrecer a la sociedad veracruzana una educación de alta calidad, pertinente, intercultural, que contribuya en todos los niveles y modalidades a elevar las competencias productivas de la población, que coadyuve a mejorar la calidad de vida y la convivencia social. Así como preservar, crear y difundir cultura, por medio de la participación amplia y plural de la ciudadanía para fortalecer los valores y el patrimonio cultural de los veracruzanos.

- Promover los valores democráticos, medio ambiente, equidad de género, derechos humanos y responsabilidad social
- Impulsar la educación para la competitividad en la UV
- Renovar todos los niveles y modalidades educativas, prioritariamente la educación básica donde se forman los ciudadanos del futuro, con habilidades para el aprendizaje de por vida. En la renovación de los niveles medio superior, técnico y superior, también habrá que reforzar los valores y destrezas del ciudadano futuro.
- Preservar el patrimonio y los valores culturales del Estado que consoliden y proyecten la identidad veracruzana, y promover la riqueza cultural y artística del Estado ante el país y el mundo
- Fomentar capacidades de excelencia en los egresados del nivel medio superior y técnico. Que los egresados del nivel medio superior, en su modalidad propedéutica, cuenten con habilidades y actitudes que garanticen su desempeño exitoso en el nivel superior. Los egresados en su modalidad terminal, deberán contar con competencias productivas pertinentes al desarrollo local, regional, nacional e internacional
- Modernizar la educación técnica para que sus egresados tengan capacidades laborales polivalentes y destrezas que faciliten su movilidad entre las diversas actividades, áreas y cadenas de la producción y de prestación de servicios
- Modernizar la educación superior para que sus egresados cuenten con conocimientos disciplinarios, transdisciplinarios y destrezas para la innovación tecnológica y la investigación, que sean capaces de asumir liderazgos y trabajar en equipo, y se conviertan en un agente activo del desarrollo de la comunidad
- Promover la recreación y el deporte en todas sus modalidades y regiones, incluyendo los deportes profesionales.

IX.3 Líneas estratégicas

Para lograr los objetivos anteriores, se han definido cuatro estrategias, cuyas principales líneas son:

IX.3.1 Fortalecimiento y aseguramiento de la calidad

- Asegurar la calidad educativa en Veracruz mediante el uso de criterios y estándares de evaluación que permitan comparar el desempeño escolar ante referentes nacionales e internacionales de calidad y hacer públicas anualmente sus resultados

- Fortalecer los planes y programas de educación básica, mediante el uso de experiencias de aprendizaje complementarias, que sustenten la formación integral, y los procesos de solución de problemas
- Consolidar sistemas de investigación, evaluación y consulta social en Veracruz, que proporcionen información sobre el quehacer educativo, con el fin de apoyar la planeación, innovación, gestión educativa y su impacto social
- Impulsar líneas y proyectos de investigación orientados a la modernización y mayor competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
- Impulsar un concepto comprensivo que abarque el aprecio a la cultura regional y universal, el respeto a la pluralidad de ideas y expresiones, así como la valoración de la naturaleza, al igual que los valores éticos y la participación de la sociedad.
- Impulsar un nuevo enfoque de educación y cultura que propicie el desarrollo de las capacidades locales para la autogestión comunitaria.

IX.3.2 Modernización de la gestión

- Intensificar la participación ordenada de todos los agentes del quehacer educativo.
- Articular funcionalmente el sistema educativo veracruzano mediante esquemas colegiados de consulta, concertación y planeación, enfocados al logro de metas precisas en los ámbitos sectorial, estatal, regional y municipal, referidos al desempeño de organismos educativos, dependencias, planteles, recursos humanos y educandos.
- Diversificar las fuentes de financiamiento público y privado, nacional e internacional para modernizar la infraestructura estatal de educación y cultura, ciencia y tecnología.
- Promover el uso intensivo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones para la operación de un auténtico sistema educativo estatal en red.

IX.3.3 Ampliación de la cobertura

- Garantizar el acceso a los niveles educativos inicial y preescolar
- Ampliar y fortalecer los apoyos que coadyuvan a la permanencia en los niveles iniciales de la educación
- Incrementar los servicios educativos dirigidos a los grupos vulnerables, población indígena y con capacidades diferentes

- Incrementar la cobertura de los estudios de nivel superior a través de la colaboración interinstitucional, con el objeto de superar el promedio nacional mediante la oferta de cursos pertinentes por medio de sistemas flexibles, tanto escolarizados como abiertos
- Ampliar y diversificar la oferta educativa basada en competencias, mediante la educación continua para los profesores, técnicos y profesionales, con la colaboración de los sectores sociales y productivos
- Extender la oferta de programas culturales, en su sentido más amplio, para beneficio de las diversas regiones y sectores de la población, con particular énfasis en los grupos vulnerables
- Garantizar oportunidades de acceso a la educación superior para los jóvenes veracruzanos, por medio de la multiplicación de las opciones educativas

IX.3.4 Desarrollo cultural

- Preservar las expresiones que caracterizan y conforman la identidad cultural de los veracruzanos; apoyar la creatividad y diversidad propias; facilitar el intercambio respetuoso y constructivo, que contribuya tanto a la convivencia civilizada y pacífica como a la realización individual y colectiva, para valorar y aprovechar las expresiones culturales de otros pueblos
- Difundir y promover obras, presentaciones y reproducciones que fortalezcan la cultura como máxima expresión del ser humano; y garantizar y apoyar el pleno ejercicio de los derechos y las libertades que la creatividad artística requiere
- Aprovechar las potencialidades que el vasto patrimonio cultural de Veracruz ofrece para la reactivación económica, la creación de empleos y el combate a la pobreza, a partir de la atracción de inversión nacional y extranjera para el desarrollo de proyectos productivos, como los de recreación y difusión artística, turismo cultural, centros y sitios históricos y culturales, zonas arqueológicas, industria de entretenimiento, carnavales, ferias populares, festividades tradicionales, entre otros
- Realizar acciones tendientes a modificar patrones socioculturales de inequidad e injusticia, a fin de contrarrestar costumbres o estereotipos que se traducen en discriminación de la mujer, y violencia en su contra. Promover una cultura de respeto, convivencia y tolerancia, tanto individual y familiar, como colectiva

IX.3.5 Recreación y deporte

- Fomentar un esparcimiento sano e informativo, que ayude a desarrollar el potencial humano y a combatir las adicciones

- Promover el deporte como un medio para mejorar la salud física y mental de toda la población, como medio de cohesión comunitaria

IX.4 Acciones prioritarias

- Capacitar, actualizar y formar docentes en enfoques, métodos y tecnologías educativas innovadoras
- Implantar en el nivel medio superior y superior, planes, programas y sistemas de acreditación escolar que adecuen la formación y oferta de estudios en concordancia con las condiciones cambiantes del conocimiento disciplinario e interdisciplinario y del empleo
- Reformar los planes, programas y sistemas curriculares de educación media superior y superior que permitan aprendizajes progresivos, escalables y alternativos para la adquisición de competencias laborales, y de habilidades para el aprendizaje por toda la vida
- Implantar un sistema estatal en red de servicios educativos, de información y de apoyo académico, basado en prototipos, estándares y especificaciones compatibles entre sí, para facilitar la operación de nuevos enfoques y prácticas educativas.
- Modernizar la infraestructura con el objeto de adecuarla a prácticas innovadoras y lograr su uso óptimo
- Articular mecanismos y programas de evaluación y promoción del desempeño docente con mediciones de valor agregado educativo por educando, aula y plantel
- Ampliar y consolidar núcleos de investigación a partir de la atracción de investigadores de alto nivel y el fortalecimiento de los cuadros en activo, así como del establecimiento de redes de investigación que permitan compartir fortalezas y den atención a temas de alta prioridad estatal y nacional
- Dirigir la evaluación, planeación, programación, presupuestación, gestión y puesta en práctica de las acciones institucionales basadas en indicadores de desempeño para el logro de las metas de desempeño del sistema estatal de educación y cultura, ciencia y tecnología de Veracruz
- Reestructurar orgánica y funcionalmente la SEC por medio de la actualización y capacitación del personal administrativo y directivo, con el objeto de propiciar una mayor articulación y colaboración entre dependencias, entidades e instituciones; desconcentrar y simplificar los servicios; y alcanzar mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos

- Establecer la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información en lo administrativo-financiero, a partir del logro de metas de desempeño e impacto social en todo el quehacer educativo
- Atender el rezago educativo mediante esquemas abiertos y flexibles de alfabetización y educación básica, así como de evaluación y acreditación por competencias
- Ampliar y fortalecer los núcleos de investigación y desarrollo tecnológico para apuntalar el desarrollo sustentable local y regional
- Implantar núcleos de investigación en áreas con gran potencial económico que propicien el establecimiento de conglomerados (*clusters*) de alta base tecnológica
- El DIF estatal, en coordinación con los DIF municipales, a través de la *Escuela para Madres y Padres* capacitará a facilitadores para formar grupos de autoayuda. En dichos grupos, se abordarán temas sobre autoestima, comunicación familiar, valores, violencia familiar, prevención de adicciones, sexualidad, entre otros, con el objeto de mejorar las relaciones familiares.
- El DIF estatal, considerando la carencia de jardines de niños y la gran demanda de educación preescolar, operará en los municipios del Estado el programa de los *Centros de Asistencia Comunitarios* (CAIC)

IX.5 Programas detonadores

- Proyecto Vasconcelos (“Vehículos Autónomos de Soporte al Conocimiento y Liderazgo para la Organización Social”; *vgr.*, atención a zonas marginadas mediante unidades móviles)
- Proyecto Rebsamen (“Red Estatal de Bibliotecas y Servicios de Actualización Magisterial y Educación no Convencional”; *vgr.*, bibliotecas y capacitación magisterial regionalizada)
- Consorcio Clavijero (“Claustro Virtual de Jornadas Educativas en Redes Operativas”; *vgr.*, ampliación de la cobertura en educación superior, técnica y media superior terminal)
- Sistema de Apoyo al Aprendizaje de los Veracruzanos (servicios de soporte educativo y de información en los sistemas formales y no convencionales, del nivel inicial a la educación para adultos)
- Apoyar la creación de:
 - Creación de un Consejo Consultivo Ciudadano para la educación

- ❑ Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico
 - ❑ Consejo para la Cultura y las Artes
 - ❑ Instituto de Crédito Educativo
 - ❑ Instituto Estatal de Evaluación Educativa que opere los sistemas integral de evaluación; integral de información; seguimiento de egresados; y estatal de acreditación
- Programa de reestructuración institucional
 - Programa para la simplificación administrativa-financiera
 - Universidad Intercultural
 - Canal Educativo (RTV)
 - Sistema Estatal de Consulta y Participación Social en Educación y Cultura
 - Sistema Estatal en Red de Telecomunicaciones e Informática para el Sistema Educativo
 - Promover el Gobierno electrónico en educación

Capítulo X

SALUD PARA TODOS LOS VERACRUZANOS

Uno de los aspectos en los que Veracruz muestra rezagos más graves es la salud. Esto es particularmente preocupante. Primero, por la afectación directa de las personas y las familias veracruzanas. Segundo, por lo que implica para la capacidad del Estado de dar sustento a una economía cada vez más productiva.

La visión de que las erogaciones en salud respondían exclusivamente al propósito de mejorar las condiciones de vida de las personas, ha sido superadas. Gradualmente se ha reconocido la contribución de la salud al crecimiento. De esa manera, deja de ser exclusivamente deseable por sus impactos en el bienestar de las familias, para convertirse en un factor clave del desarrollo. De ahí que muchos consideren el gasto en salud como inversión.

La salud de los veracruzanos depende de muchos factores, que abarcan desde la alimentación de sus ancestros, pasando por la infraestructura hídrica y sanitaria, hasta la disponibilidad y calidad de atención médica de tercer nivel. Estos elementos de la salud también ayudan a distinguir los aspectos sanitarios de los de atención médica. En Veracruz se requiere poner énfasis en aspectos de prevención, que incluyen desde acciones como vacunación hasta actividades en materia de agua potable, saneamiento, recolección y confinamiento de basura, y costumbres nutricionales.

X.1 Diagnóstico

Veracruz enfrenta diversas debilidades en materia de salud. Si bien la morbilidad en el Estado es similar al promedio nacional, otros indicadores señalan rezagos importantes. Por ejemplo, en enfermedades cerebrovasculares, Veracruz ocupa el último lugar de entre todas las entidades federativas, con una tasa de 45.2 por cada 100 mil habitantes. En cáncer cérvico-uterino, sólo se observa una incidencia mayor en Chiapas, Baja California Sur, Nayarit y Oaxaca. Algo similar sucede con la cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado, con una tasa de incidencia de 20.8, en comparación con un promedio nacional de 16.7 por cada 100 mil habitantes.

X.1.1 Debilidades y fortalezas

Veracruz presenta diversas características que, en materia de salud, representan debilidades. Ese es el caso de la dispersión de la población en su territorio; como se sabe, existen más de 22 mil localidades, de las cuales 20,197 tienen menos de 500 habitantes. Esto dificulta llevar atención médica a millones de veracruzanos. El problema deriva no sólo del costo de construir una instalación para la atención médica, por sencilla que sea, sino, sobre todo, del costo para mantenerla operando. Sólo el desarrollo de una infraestructura de carreteras más amplia, que integre mejor comunidades y regiones, hará posible ampliar la cobertura real en materia de salud.

La entidad también se caracteriza por una incipiente “cultura de prevención”. La población debe estar informada de que acciones como mejorar la higiene, el deporte, ampliar el acceso a agua potable, introducir drenajes y sistemas de saneamiento son fundamentales para determinar la salud de las personas.

Veracruz presenta un bajo nivel resolutivo de atención en materia de salud; la cobertura y calidad de la atención médica dejan mucho que desear. Diversos indicadores ubican al Estado en una situación de franca desventaja respecto a otras entidades. Por ejemplo, en lo que se refiere al número de enfermeras por médico, Veracruz se ubica en la posición 29 entre todas las entidades federativas; en enfermeras por cama, en el 26; en consultas generales, en el 23; en intervenciones quirúrgicas, también en el 23; en intervenciones quirúrgicas por quirófano, en el 22. En la productividad por médico, Veracruz se ubica en el lugar 17.

Otra debilidad de Veracruz en materia de salud deriva de las abismales diferencias entre el ingreso de la población más necesitada y el de aquella con ingresos medios y altos. Esa heterogeneidad se refleja en los niveles socioeconómicos de las regiones; en Veracruz coexisten hospitales e instalaciones de clase mundial, con amplios grupos de veracruzanos que simplemente no tienen acceso a los servicios de salud indispensables. De ahí que los promedios estatales oculten la existencia de lunares de marginación y atraso, que en los hechos constituyen la población objetivo prioritaria en materia de salud.

Los problemas descritos adquieren dimensión cuando se les compara con las fortalezas de Veracruz en la materia. Destaca la existencia de infraestructura hospitalaria y que, en varias unidades, se utilice tecnología de punta. Además, Veracruz cuenta con seis clínicas para la atención integral de la mujer. La fortaleza de la entidad en materia de infraestructura se refleja en que, por ejemplo, en número de hospitales, esté clasificado como el primer lugar nacional; en unidades de consulta externa, en el segundo; y en camas y consultorios en el cuarto. La combinación de estos indicadores con los del nivel resolutivo de atención señalan claramente que la infraestructura física del sector salud, hospitales y clínicas, se utiliza a menos de su capacidad.

La entidad también se distingue por sus avances en materia de planificación familiar, como lo corrobora el hecho de haber sido seleccionado por la Secretaría de Salud federal como la más avanzada a nivel nacional en 2003. También cuenta con el *Laboratorio Estatal de Salud Pública*, ejemplo a nivel nacional, y se auxilia con el *Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana*. Asimismo, representa una fortaleza que exista un criterio rector nacional para la construcción de hospitales, que se recoge en el *Plan Maestro de Infraestructura Física en Salud*.

X.1.2 Riesgos y oportunidades

El principal riesgo que enfrenta Veracruz deriva de la nueva realidad epidemiológica del país. Las enfermedades infecciosas disminuyen debido a décadas de esfuerzo en materia de salud y salubridad. Sin embargo, el aumento en la esperanza de vida, el envejecimiento de la población, malos hábitos alimenticios y la desinformación de la sociedad, aumentan con celeridad las enfermedades crónico-degenerativas, en especial la hipertensión y la diabetes. Tratar estas enfermedades requiere más recursos que atender padecimientos infecciosos.

Un riesgo para la salud en Veracruz deriva de la insatisfactoria situación laboral de muchos empleados del sector. La necesidad de aumentar el personal a un ritmo acelerado, a fin de atender demandas crecientes, ha traído como consecuencia la incorporación de trabajadores al servicio del Estado bajo esquemas de contratación transitoria.

A causa de los recursos limitados de que dispone el sector, el abasto de medicamentos se ha visto afectado. En algunos puntos de dispensación, asociados con el primer nivel de atención, se han registrado índices de surtimiento tan bajos como 50%. Esto demerita sustancialmente la calidad de la atención y daña a la población veracruzana.

Por contra, Veracruz puede aprovechar varias oportunidades en esta materia. La primera se refiere a su incorporación al Seguro Popular de Salud (SPS), un esquema útil para ampliar la cobertura de servicios a la población que carece de atención médica en el IMSS y en otras instituciones. Además, como mecanismo financiero, el SPS aportará recursos al sector y dará flexibilidad para definir una mejor asignación de los mismos. Esto permitirá incorporar plenamente y, eventualmente, ampliar la plantilla de personal para atención médica. En 2005 el SPS aportará del orden de 400mdp, que se comparan con un presupuesto de la Secretaría de 2,782 mdp. Previsiblemente, para 2005 el monto aportado por el SPS ascenderá a cerca de 900 mdp. Existe un margen sustancial para captar donaciones y aportaciones de fundaciones filantrópicas, nacionales e internacionales.

X.2 Objetivos

Para remontar debilidades y aprovechar las oportunidades que existen en el sector salud se requiere tener claridad de miras y poner en práctica estrategias efectivas. El objetivo central es mejorar la salud de los veracruzanos, buscando que los otros indicadores estatales superen los promedios nacionales y se acerquen hacia estándares de otros países con igual grado de desarrollo. Además se busca:

- **Ampliar y mejorar la prevención y la promoción de la salud**, con objeto de beneficiar al mayor número posible de habitantes de Veracruz con una mejor relación costo-beneficio. Fortalecer la prevención no sólo es indispensable desde el punto de vista de la salud, sino también viable y posible con los recursos disponibles
- **Mejorar la capacidad resolutive (cobertura de atención) del sistema veracruzano de salud**. El énfasis se pondrá en el primer nivel, base de la pirámide del sistema de atención, a fin de responder de manera directa y oportuna a las necesidades de salud y, de esa manera, evitar que lleguen a requerir atención médica de segundo e, incluso, de tercer nivel
- **Ampliar la cobertura del sistema de salud en el Estado** apoyándose, sobre todo, en esquemas previstos en el SPS. En Veracruz, sólo 29.4% de la población total en 2005 (7 millones 275 mil habitantes) es derechohabiente. Esto significa que 5 millones 133 mil

veracruzanos no cuentan con cobertura, lo que representa una tasa muy superior al promedio nacional.

- **Mejorar la calidad y la calidez de los servicios de salud.** Se trata de proporcionar servicios con calidad, oportunidad y caracterizados por un trato digno a las personas.
- **Consolidar la rectoría del Gobierno del Estado en materia de salud,** mejorando la coordinación interinstitucional y la relación con las organizaciones no gubernamentales, así como con la sociedad
- **Promover y establecer mejores relaciones del Gobierno estatal con los ayuntamientos en temas de salud,** a fin de precisar las funciones de cada orden de gobierno, así como de la Federación, y mejorar su coordinación.
- **Elevar la calidad y motivación de los recursos humanos del sector.** Se trata de prestar los servicios de salud con excelencia y respetando la dignidad de los pacientes, a partir de una actitud merecedora del reconocimiento de la ciudadanía

X.3 Líneas estratégicas

Los objetivos establecidos definen con claridad las estrategias a seguir en materia de salud. Pueden distinguirse las siguientes:

- Enfatizar la prevención de enfermedades, la protección contra riesgos sanitarios y el fomento de estilos de vida saludable
- Elevar el nivel resolutivo de atención de la salud, reordenando los recursos humanos, fortaleciendo la infraestructura física e innovando con sistemas tecnológicos la capacidad profesional y de servicios
- Atender las desigualdades, vinculando la salud con el desarrollo comunitario, y ampliar la protección social en salud para los veracruzanos (SPS)
- Procurar servicios con calidad, oportunidad y trato digno
- Reforzar la vinculación y coordinación interinstitucional en el sector
- Aplicar un modelo de desarrollo humano sostenible, basado en la capacitación continua, la superación profesional y un enfoque humanista de la medicina, que tenga como principios el respeto mutuo y la superación de conflictos

- Lograr la máxima participación municipal, estatal, federal y social en las acciones de salud
- Fortalecer la atención integral y preventiva de las mujeres en todas las etapas de su vida, en especial durante el embarazo
- Impulsar talleres de prevención de cáncer cérvico-uterino y mamario, en especial en las regiones de muy alta marginación, que es donde se presentan los altos índices de mortalidad, integrando brigadas de detección de los mismos.
- Apoyar el *Programa de Asistencia Alimentaria* del DIF estatal mediante el impulso de granjas integrales de traspatio en las poblaciones rurales encaminadas al desarrollo de la autosuficiencia alimentaria y económica de las familias de estas localidades, articulando la participación de la Universidad Veracruzana en labores de extensionismo, así como de otras instituciones vinculadas en estas actividades
- Impulsar el *Programa para la prevención y atención integral del embarazo en adolescentes* con el fin de mejorar las condiciones de vida de madres adolescentes y promover la salud sexual y reproductiva en la población adolescente, proporcionando elementos para prevenir los embarazos no deseados, las enfermedades de transmisión sexual, VIH-SIDA y el cáncer cérvico-uterino

X.4 Acciones prioritarias

- Fortalecer los programas para atender retos específicos de salud pública Promover ambientes saludables, con énfasis en la promoción de la salud Proteger a la población contra riesgos sanitarios Mejorar la atención médica
- Analizar la estructura y funcionamiento de los servicios estatales de salud en sus diversos niveles
- Apoyar los niveles de atención con el equipamiento e insumos necesarios para una buena operación de los servicios
- Instrumentar una gestión tecnológica que permita implementar sistemas para una mejor capacidad profesional y de servicios
- Impulsar la investigación en salud e incorporar nuevas tecnologías
- Planear el desarrollo y aprovechamiento óptimo del capital humano
- Fortalecer la capacitación y desarrollo continuo de aptitudes y habilidades
- Establecer un esquema justo y efectivo de remuneraciones e incentivos para los trabajadores de la salud

- Incidir en los factores económicos, socioculturales y del medio ambiente que condicionan a la salud
- Incorporar a la población no cubierta al sistema de protección social (SPS) en salud y avanzar hacia la equidad
- Reforzar programas específicos para atender los problemas de salud que afectan mayormente a grupos marginados
- Desarrollar una cultura organizacional para garantizar servicios con calidad
- Impulsar la *Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud*
- Ampliar los espacios para la participación de los gobiernos y de la ciudadanía.
- Fortalecer la colaboración de los ayuntamientos.
- Gestionar la procuración de fondos a través de los consejos locales de salud, ONG's y dependencias de Gobierno.
- Garantizar la eficiencia de servicios de salud, por medio de la supervisión ciudadana.
- Evaluar la calidad de los servicios mediante los indicadores establecidos
- Extender y vigorizar la vinculación intersectorial
- Impulsar una asignación equitativa de los recursos para la salud en el esquema de coordinación fiscal
- Generar información oportuna y confiable por parte del sector, para apoyar una mejor toma de decisiones
- Reforzar entre los profesionales de la salud el cumplimiento de los valores éticos

Capítulo XI

JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO

El acceso a la justicia y el fortalecimiento del Estado de Derecho son piedra angular de la relación entre gobernantes y gobernados. Ningún Estado puede proclamarse democrático sin ser justo, ni desarrollarse económica, política y socialmente sin resguardar los bienes jurídicos tutelados por el derecho, que la sociedad le ha encomendado.

Estado de Derecho es aquel en el que las conductas de los gobernantes y gobernados se encuentran previstos en preceptos legales, de tal modo que no puede exigirse ninguna acción u omisión sin fundamento y sustento en una norma jurídica preestablecida, que sea congruente con las disposiciones constitucionales. Lo anterior significa garantizar en plenitud libertades y derechos, certidumbre de que la vida, la integridad física y el patrimonio de los ciudadanos y sus familias están protegidos; es decir, que hay un sistema público que vela por la seguridad y la justicia, instituciones que preservan las normas y combaten su violación; que aseguran decisiones legales y justas en los juicios civiles, en los conflictos laborales y en los administrativos; que procuran la sanción correspondiente a quienes infringen la ley; que postulan la readaptación social del infractor; y, en general, que previenen conductas contrarias a la ley, en particular las delictivas y la impunidad, obviamente contrarias a la cohesión y a la estabilidad sociales.

Gracias al Estado de Derecho se han impuesto límites al ejercicio de la autoridad, que se expresan mediante el respeto a las garantías de individuos y grupos sociales. Pero la democracia supone y exige una cultura de la legalidad extendida entre los ciudadanos, que aprecian en su justa medida el valor de la ley y de su cumplimiento y se involucran, voluntariamente, en tareas que la fortalecen.

La actividad económica sustentable sólo puede darse dentro de un marco de certeza sobre los límites de la libertad y de apego irrestricto a la ley. Las instituciones de gobierno son las primeras que deben ajustar su actividad al orden jurídico, a la vez que promover y vigilar el ejercicio responsable y pleno de garantías y derechos reconocidos constitucionalmente.

La seguridad en su más amplia concepción, la legalidad y la justicia, integran una fórmula política indisoluble, que involucra la actuación de los tres órdenes de gobierno; la relación coordinada, respetuosa y solidaria entre los poderes estatales y de éstos con las autoridades Federal y municipales; y que, además, postula la participación activa e informada de todos los actores del tejido social.

El acceso a la justicia es un derecho tutelado por el Estado mexicano y la procuración de la misma el ejercicio de autoridad que contribuye a prevenir la violación y a restaurar el imperio de la ley. En la Constitución Política de la República se establecen los principios que rigen la administración de justicia: universalidad, gratuidad, prontitud, derecho de audiencia, acceso expedito e imparcialidad, mismos que deben cumplimentarse en todo proceso. El constituyente veracruzano, fiel intérprete de esa consigna, la consagra y amplía en el artículo sexto de nuestro Pacto Local. El Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 es el escenario propicio para que

gobierno y sociedad convengan, en un nuevo pronunciamiento formal, su esfuerzo conjunto orientado a transformar ese supuesto en una realidad.

La población se expresó de manera clara en la reciente campaña electoral. Ratificó su posición por medio de las diversas vertientes que comprendió la consulta ciudadana, convocada para la formulación del Plan Veracruzano. Su mensaje fue que el acceso a la justicia, la procuración de la misma, la cultura de la legalidad, y el combate contra la delincuencia no pueden circunscribirse a debates jurídicos o a opiniones de expertos. En las calles, caminos, escuelas, hogares, mercados, ciudades y en el campo, todos los días los veracruzanos se preguntan si su vida, integridad física, patrimonio y derechos están a salvo y, además, qué es lo que el gobierno debe hacer para asegurar la paz social, la tranquilidad pública y la tutela de sus intereses legítimos. Esos interrogantes deben recibir respuesta.

Corrupción, impunidad, abuso de autoridad, ejercicio ilegal y arbitrario del poder, y decisiones jurisdiccionales o administrativas orientadas por factores ajenos al Derecho, traen como consecuencia el deterioro de la confianza del ciudadano y de su calidad de vida; la pérdida de oportunidades y alicientes para el empleo y la inversión, e incluso la cancelación de expectativas legítimas de gobierno y sociedad por elevar los niveles de bienestar de los veracruzanos.

Por eso el tema de la justicia y de la consecuente instauración y preservación de un auténtico Estado de Derecho, deben ser materia fundamental en la agenda pública y parte integral del Plan. En este capítulo, se examinan estos conceptos, desde la óptica de transparencia, acceso a la información, y rendición de cuentas, que son exigencias de estos tiempos y reclamo de la ciudadanía.

XI.1 Diagnóstico

Asegurar la vigencia del Estado de Derecho, garantizar la seguridad pública, así como la legal impartición y procuración de justicia, preservar la seguridad pública, y propiciar la reincorporación social de los infractores una vez cumplida su sentencia, son prioridades que comparten autoridades y población de Veracruz. En el período 2005-2010, esas tareas requerirán un trabajo serio, sistemático, y coordinado entre diversas instituciones del Gobierno y los ciudadanos, ya que las debilidades advertidas en la materia son múltiples, severas y de urgente atención.

Las instituciones responsables de atender estas prioridades son: la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Estado, los cuerpos policíacos que de ellas dependen, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y el Poder Judicial, estos últimos órganos en función de que, si bien disfrutaban de autonomía en sus decisiones, se encuentran vinculados en el ejercicio de su jurisdicción con las dependencias competentes del Ejecutivo Estatal. Es común a todas estas instancias una grave carencia de:

- Recursos humanos, suficientes, bien capacitados y con remuneraciones dignas, que estimulen el desempeño de sus funciones de manera honesta y eficaz

- Estructuras organizacionales y procedimientos de reclutamiento, de formación, de capacitación y de investigación modernos, eficientes y con tecnología de punta
- Sistemas de información computarizada, que faciliten las tareas de investigación, el trámite de los procesos judiciales, la integración y conservación de registros y archivos de las actuaciones, bases de datos de juicios, acuerdos, autos, sentencias y ejecución de sanciones
- Infraestructura y equipamiento que hagan posible el cumplimiento adecuado de tareas en todos los niveles administrativos y operacionales, incluyendo mobiliario e instrumental de oficina, vehículos y armamento
- Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Tratándose del ámbito penal, durante los últimos años nuevas formas de delincuencia organizada, factores socioeconómicos propicios para el crimen, e instituciones no del todo eficaces en la seguridad pública y en la procuración de justicia, generaron una demanda sentida de la sociedad de reestructurarlas a fondo, a fin de reducir los niveles de intranquilidad, erradicar la impunidad y recuperar la confianza. Es paradójico que ese reclamo social se constituya en una fortaleza, sobre la cual puede fundarse la voluntad de cambio y los programas dirigidos a lograr una eficacia mayor en las complejas acciones que se requieren para dar vigencia plena al Estado de Derecho.

Tanto en lo penal como en lo civil, administrativo y laboral, las limitaciones de recursos han contribuido a propiciar un sentimiento de reserva de la población hacia las funciones propias del Poder Judicial y las autoridades administrativas. Existe consenso entre los servidores públicos del sector, los académicos, los profesionales y los particulares que actúan, participan o se ven sometidos a la justicia, acerca de la conveniencia de construir o adquirir inmuebles más adecuados para esa labor, seleccionar, nombrar y profesionalizar magistrados, jueces, conciliadores y personal auxiliar, así como mejorar la plataforma informática de los procesos, con la puesta en la red, con las reservas de ley, de los datos relativos a expedientes y causas.

No obstante reformas recientes, el marco normativo adolece de deficiencias y, en gran medida, obsolescencia, que hacen imperativo actualizar diversos ordenamientos, como las leyes orgánicas del Poder Judicial y de la Procuraduría General de Justicia del Estado, los códigos sustantivo y adjetivo, en lo penal y en lo civil, así como otras normas de observancia obligada en estas materias y en las áreas del derecho administrativo y laboral, para hacer compatible lo legal con lo justo.

El esfuerzo de mejora que deben realizar las instituciones competentes del Estado de Veracruz, en funciones relacionadas con el acceso a la justicia, la seguridad pública y la readaptación social, son de una magnitud preocupante, como muestran algunas estadísticas de la materia (2004):

- Investigaciones ministeriales iniciadas: 78,657

- Consignaciones practicadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado: 12,043
- Mandamientos judiciales cumplimentados mediante aprehensión y reaprehensión: 17,192
- Personas detenidas en flagrancia por la Secretaría de Seguridad Pública y puestas a disposición del Ministerio Público: 11,005
- Asuntos radicados en juzgados municipales: 3,145
- Juicios en materia penal instaurados en juzgados menores: 5,660
- Causas penales radicadas en juzgados de primera instancia: 8,901
- Juicios civiles y mercantiles iniciados en juzgados de primera instancia en el año: 37,013
- Asuntos conciliados ante las agencias del ministerio público: 28,676
- Internos reclusos en los centros de readaptación social del Estado: 8,503 en promedio mensual, de los cuales, 83% son reos del fuero común y 17% del federal. A esto deben agregarse las cifras que resultaron de los múltiples casos que pertenecen a la zona gris de conductas delictivas no denunciadas.

Frente a esa realidad, los recursos asignados en los presupuestos de egresos del Gobierno de Veracruz han sido notoriamente insuficientes y, tratándose del Poder Judicial, ni siquiera alcanzan 1% del gasto público de la Entidad, lo que ha motivado su justo reclamo, apoyándose en la comparación de los porcentajes asignados por otros estados de la República, en la inteligencia de que la Asociación Nacional de Tribunales Superiores de Justicia ha postulado como meta mínima, a corto plazo, ubicar dicha proporción en 2%.

El *Fondo de Seguridad*, cuyos recursos distribuye el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, que se ha venido integrando para financiar básicamente las inversiones en infraestructura y equipamiento del Poder Judicial, así como otros organismos nacionales e internacionales que eventualmente contribuyen a este propósito, permitirán reducir las insuficiencias previstas, aunque no en su totalidad.

XI.2 Objetivos

Asegurar la vigencia del Estado de Derecho, mediante la actualización, reforma y modernización del marco jurídico y el fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad pública, de la procuración e impartición de justicia, del sistema penitenciario, y de los mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad física, el patrimonio y el libre ejercicio de los derechos de los veracruzanos, para recuperar la confianza de los ciudadanos en sus autoridades.

- **Revisar a profundidad la normativa vigente en la Entidad**, en particular la relativa a los procedimientos judiciales y a la estructura, organización y funciones de las instituciones competentes en la materia
- **Alcanzar una seguridad pública eficaz**, mediante la acción concertada y apegada a la legalidad de las instituciones responsables, para asegurar una convivencia social sana y la tranquilidad de la población
- **Mejorar la procuración de justicia**, mediante la profesionalización de su personal y la modernización de sus sistemas y equipamiento, a fin de que la sociedad tenga una representación profesional de excelencia, en los procedimientos de investigación y persecución criminal
- **Lograr que la impartición de justicia en todos los ámbitos del Derecho sea eficiente, expedita e imparcial**, con un Poder Judicial fortalecido en su selección, nombramientos, formación, capacitación y recursos
- **Integrar un sistema efectivo de readaptación social**, mediante la mejora de la infraestructura carcelaria, las normas penitenciarias y su personal de custodia y vigilancia, así como de los métodos y tratamientos orientados a reincorporar, en su oportunidad, los infractores a la sociedad
- **Apoyar la capacitación y organización de la sociedad**, para que esté preparada a enfrentar los riesgos derivados de contingencias naturales, siniestros y catástrofes, articulando una conciencia social de protección civil
- **Promover la cultura de la legalidad**, que abarque el reconocimiento y el respeto a los derechos humanos y la instauración de prácticas de prevención del delito
- **Mejorar la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas** de los responsables de las tareas anteriores

XI.3 Líneas estratégicas y acciones prioritarias

XI.3.1 Marco jurídico, organización y funcionamiento de las dependencias competentes:

- Revisión de la normativa aplicable al Poder Judicial, la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En la medida que se estime procedente, elaborar iniciativas de ley para promover reformas a los códigos civil, penal y de procedimientos, así como a otros ordenamientos de la

materia, incluyendo la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad administrativa del servidor público

- Tipificación de nuevos delitos y supresión de fórmulas e hipótesis normativas inoperantes; adecuación consecuente del catálogo de penas y sanciones; replanteamiento de la figura jurídica de la reparación del daño moral y material y la atención especializada a las víctimas del delito; simplificación de los procesos para agilizarles y darles transparencia, incluyendo la posibilidad de incorporar juicios orales y procedimientos sumarísimos
- Agravamiento de la severidad de las sanciones y de los tratamientos penitenciarios en el caso de delitos que afecten particularmente a la sociedad y ahuyenten la inversión productiva, como secuestro, extorsión, violación, delitos sexuales contra menores, terrorismo, asaltos bancarios, ilícitos informáticos, ataques a las vías de comunicación y al transporte público, piratería y corrupción en el ejercicio del servicio público
- Análisis de los convenios y acuerdos concertados con la Federación, los municipios y otras entidades públicas incluyendo convenciones internacionales, para evaluar sus resultados y, en su caso, proponer su ratificación o modificación
- En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, creación de un sistema eficaz de coordinación institucional entre las agencias y corporaciones policiales federales, estatales y municipales, y su vinculación informática y operativa, con agencias internacionales
- Regulación de la actuación de empresas de seguridad privada en el ámbito estatal, para garantizar su ejercicio profesional en beneficio de la sociedad
- Fortalecimiento de los estándares de calidad y competitividad para el reclutamiento y selección de personal de los cuerpos de seguridad del Estado y de la Procuraduría General de Justicia; que incluyan análisis de antecedentes personales, nivel mínimo de educación, formación ética, sistemas de control de confianza, y exámenes periódicos de aptitud física y mental, así como pruebas antidoping
- Profesionalización, nivelación salarial y de prestaciones laborales, incorporación de seguros de vida e invalidez y dignificación de imagen, así como depuración de los cuerpos de seguridad, del personal actuante del Ministerio Público y del Poder Judicial; de custodios y auxiliares del sistema penitenciario y de los servidores públicos adscritos a la CEDH, introduciendo la práctica de evaluaciones, con base en indicadores de desempeño, con metas y tiempos precisos de realización
- Implantación de cursos periódicos de especialización y perfeccionamiento de los elementos de seguridad públicos y privados, así como del personal auxiliar de las demás dependencias competentes
- Mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento asignado a las diversas dependencias, lo que incluirá edificios, mobiliario, sistemas de cómputo, vehículos y armamento

- Redefinición de esquemas operacionales y administrativos e introducción de sistemas de información, registro y archivo computarizados, en un marco de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a la ciudadanía en términos de lo previsto por las leyes
- Establecimiento de relaciones de trabajo conjunto con instituciones académicas y profesionales, nacionales y del extranjero, en particular con la Universidad Veracruzana, tanto para el diseño, construcción y readaptación de instalaciones, como en lo relativo a la instrucción y capacitación del personal judicial, de investigación y de vigilancia

XI.3.2 Sistema de Seguridad Pública

- Aplicación del principio de “Cero tolerancia” frente a la delincuencia, en especial al narcotráfico y narcomenudeo
- Establecimiento de sistemas de monitoreo y vigilancia policiaca en zonas de alta incidencia delictiva o de particular riesgo social, con el propósito de inhibir conductas criminales
- Reforzamiento de los mecanismos de planeación conjunta y de coordinación con la PGR, el CISEN, la Policía Federal Preventiva, las agencias extranjeras e internacionales, otras corporaciones policiacas estatales y las autoridades municipales
- Mejoramiento de los sistemas de control y supervisión internos y externos de los cuerpos policiacos con la participación ciudadana, y de mecanismos de reacción y respuesta rápida para el manejo de riesgos y emergencias, así como responder las solicitudes telefónicas de auxilio
- Replanteamiento de la organización y funciones de la Policía Auxiliar y Bancaria, a fin de hacer posible la asunción de mayores responsabilidades y recursos por parte del sector privado
- Fortalecimiento de las academias regional y estatal de policía
- Modernización del Sistema Estatal de Protección Civil, para garantizar que cumpla su función de prevenir y reducir daños por contingencias, así como promover hábitos y prácticas de autoprotección en eventos adversos de amplio impacto social, integrando para ese efecto bases de datos y mapas de riesgo, en un marco de transparencia y rendición de cuentas

XI.3.3 Procuraduría General de Justicia del Estado

- Introducción de nuevos métodos y tecnologías avanzadas, para las investigaciones criminalísticas y forenses, así como sistemas electrónicos de información y seguimiento de las actuaciones ministeriales y los procesos
- Creación de la *Agencia Veracruzana de Investigación (AVI)*, como unidad especializada de auxilio en las acciones de inteligencia y de combate contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el terrorismo
- Creación de nuevas agencias del Ministerio Público y reforzamiento de su personal, en particular tratándose de fiscalías especiales, servicios periciales y agencias conciliatorias especializadas para la atención de delitos menores
- Estudio y propuesta consecuente de una reforma integral a la Institución, tendiente a constituir la en Fiscalía General del Estado, con autonomía técnica y de gestión
- Revisión de la figura del arraigo, para hacer que el procedimiento respectivo sea eficaz y congruente con nuestro marco jurídico, constitucional y legal

XI.3.4 Sistema de impartición de justicia

- Incremento del número de juzgados y, eventualmente, de salas especializadas del Tribunal Superior de Justicia
- Promoción de la simplificación administrativa y procedimental; de la transparencia en los procesos judiciales, así como de la mediación, esta última como instancia preferente de conciliación y resolución de conflictos
- Profesionalización y fortalecimiento de la defensoría de oficio, ya sea dentro de la estructura del Poder Judicial o mediante la creación de una entidad autónoma
- Modernización de la organización y funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de otras vertientes de la justicia laboral
- Ejercicio real y desarrollo normativo consecuente del Sistema de Protección Constitucional Local, en particular del juicio de protección de derechos humanos, del medio ambiente y otros derechos de tercera generación
- Reglamentación de las atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, para atender las materias de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y por omisión legislativa

XI.3.5 Readaptación social

- Mejoramiento y ampliación de las instalaciones penitenciarias, de sus talleres, y de las áreas destinadas a los juzgados, al Ministerio Público y a la defensoría de oficio, procurando dignificar los servicios de alimentación, agua potable y drenaje sanitario
- Selección, capacitación, y profesionalización del personal administrativo y de vigilancia de los Centros de Readaptación Social, bajo principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, con la participación de la contraloría social
- Introducción de mejores sistemas de administración, que incluyan la rotación de autoridades en los reclusorios y de técnicas de readaptación con base en la capacitación y el trabajo productivo, concertando acciones para ese efecto con empresas particulares y ONG's
- Elaboración y aplicación estricta de reglamentos en los reclusorios que, respetando la dignidad de los internos, hagan efectiva su vigilancia y control, así como su evaluación permanente, evitando prácticas indebidas como el uso de medios móviles de comunicación
- Fomento de actividades deportivas, culturales y artísticas en los centros de readaptación social e incorporación de los internos a programas de trabajo que signifiquen una fuente de ingresos, así como el desarrollo de sus habilidades
- Revisión de los procedimientos para el otorgamiento y vigilancia de preliberaciones y atención especial a quienes estén próximos a obtener su libertad, a fin de facilitar su reinserción en su núcleo familiar, y en la vida productiva, para reducir las posibilidades de su reincidencia
- Reconversión de los consejos tutelares en verdaderos centros de formación y apoyo a jóvenes infractores, con capacitación profesional de su personal y mejoramiento de sus instalaciones
- Establecimiento de políticas permanentes, de trato justo y digno para la población penitenciaria, particularmente en apego a los programas de equidad de género

XI.3.6 Cultura de la legalidad, prevención del delito y defensa de los derechos humanos

- Promoción de la cultura de respeto a la ley y de la denuncia ciudadana de conductas criminales, con el apoyo y participación de los medios de comunicación

- Incorporación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas de seguridad pública y de prevención del delito, para propiciar una efectiva participación ciudadana en los mismos
- Implementación de campañas de concientización sobre la importancia de la prevención y el combate a las adicciones, así como de erradicación de la violencia de género e intrafamiliar, estableciendo mecanismos efectivos para detectar oportunamente estas conductas
- Creación de agencias para atención y apoyo a las víctimas del delito, con mecanismos orientados a lograr la reparación del daño y la reincorporación del ofendido a su familia y a la sociedad
- Fortalecimiento de la CEDH, así como seguimiento y atención estricta a sus recomendaciones
- Campañas de educación y difusión de la cultura de la legalidad, tanto en instituciones de enseñanza media y superior como en programas de educación abierta
- Diseño e implementación de campañas y programas de protección civil, para enfrentar toda clase de riesgos
- Formulación de una iniciativa de ley para crear el *Instituto de Estudios sobre la Criminalidad*, como instrumento de diagnóstico, prevención e investigación del delito y su impacto social
- Elaboración de una propuesta de nueva *Ley de Transparencia y Acceso a la Información* que eventualmente considere los procedimientos para la instrumentación y verificación de la rendición de cuentas de los servidores públicos, creando un organismo autónomo que garantice el ejercicio de los derechos derivados de esos principios y ejerza vigilancia y evaluación permanente del comportamiento de las autoridades.

Capítulo XII

DESARROLLO POLÍTICO

XII.1 Diagnóstico

La sociedad es la protagonista del desarrollo del Estado; ella, por medio de los trabajadores, los campesinos, las amas de casa, empresarios y profesionistas, genera la riqueza de la entidad; los ciudadanos son creadores de la cultura y quienes le dan sentido y realidad a la democracia con su voto; organizados política o cívicamente, también participan en lo público y contribuyen a la solución de problemas cotidianos y de la comunidad, al atender situaciones que las burocracias soslayan. Los jóvenes, en particular los estudiantes, ponen los cimientos de una nueva sociedad.

Sin embargo, para que todos los miembros de la sociedad puedan desempeñar sus múltiples funciones –trabajadores, miembros de familia, creadores culturales, empresarios, entre otros—, es necesario que las instituciones políticas funcionen adecuadamente. Estas aportan las normas que rigen las relaciones y los intercambios sociales; median y resuelven conflictos y concilian intereses opuestos; mediante decisiones vinculantes, mantienen la cohesión de la sociedad; proveen servicios públicos básicos; ellas crean condiciones favorables o desfavorables para que las empresas prosperen, para que los trabajadores se organicen y defiendan sus derechos y para que el campo se quede o no rezagado. En otras palabras, pueden hacer gobernable o ingobernable una sociedad, pueden impulsar o frustrar la energía de los ciudadanos; pueden servir a la sociedad o servirse de ella.

De ahí la importancia de reformar y fortalecer las instituciones políticas, de impulsar su desarrollo, no obstante que en ocasiones sea una tarea poco visible y valorada. Y esa actualización política en el caso de Veracruz es relevante debido a las debilidades y oportunidades existentes de sus instituciones.

En primer lugar, la democracia siempre está inacabada; es necesario fortalecerla, profundizarla de manera permanente, comenzando por sus aspectos formales: como medio legítimo de elegir representantes populares y autoridades que tomen las decisiones por todos. La pasada elección demostró que la pluralidad política del Estado necesita un marco normativo e institucional más sólido para que la renovación de los poderes estatales y de los ayuntamientos no sea motivo de nuevos conflictos ni genere incertidumbres innecesarias.

En términos generales, las instituciones políticas –partidos, poderes, órdenes de gobierno— operan, en diversas medidas y grados, distanciadas de la sociedad por su poca eficiencia, por su escasa eficacia para atender las demandas sociales; por su resistencia a actuar de manera transparente y a rendirle cuentas a la sociedad; tienden a actuar como si la sociedad no fuera su razón de ser.

Las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo se encuentran en una situación inédita. No hay mayoría de ninguna fuerza política, lo cual pudiera ser un obstáculo para la democracia, pero también es una verdadera oportunidad para poner en práctica una de las virtudes democráticas: el diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos, a partir de las diferencias. Estas son percibidas no como un obstáculo insalvable y un motivo para la parálisis legislativa, sino como una oportunidad de enriquecimiento de las propuestas e iniciativas de ley que envíe el Ejecutivo. Sin dejar de reconocer lo anterior, también debe señalarse que la nueva pluralidad política pone en entredicho la funcionalidad de la actual legislación sobre las atribuciones de los poderes, pues existen vacíos y ambigüedades que deberán ser subsanadas.

No obstante las reformas constitucionales de 1982 en favor del municipio, la realidad es que las administraciones municipales, en especial las más pobres, carecen de los recursos humanos, organizativos y financieros para desempeñar sus responsabilidades. Aunque son el ámbito de gobierno más cercano a la población, su eficiencia y eficacia como prestadores de servicios públicos y operadores de los principales programas federales en materia social dejan qué desear. Pero en la medida en que se les apoye para que ellos mismos se doten de las capacidades de que carecen, los ayuntamientos serán una oportunidad para detonar el desarrollo local y regional.

En lo que se refiere a las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones políticas, el hecho principal es la escasa participación de la primera en los asuntos públicos, debido a la insuficiente organización social; al desinterés y apatía de algunos sectores sociales por fortalecer su capacidad de gestión en los asuntos públicos; a la confusión que priva entre muchos funcionarios de que lo público se reduce a lo gubernamental, cerrando los espacios para que organizaciones civiles colaboren en tareas que son del ámbito público pero no exclusivo del gobierno; a la inexistencia de un marco jurídico que fomente la organización de la sociedad con fines de interés público, precise sus obligaciones, así como la transparencia de sus finanzas.

Es en este campo donde existe una gran oportunidad para “democratizar” la democracia, es decir, para hacer que ésta signifique no sólo un método para organizar procesos electorales, sino para traducirla en derechos humanos, económicos y sociales —pero también en obligaciones— ejercidas a plenitud por una ciudadanía real, que exija y ejerza sus derechos. En este sentido, el fin de la relación de las instituciones políticas con la sociedad y sus organizaciones es la construcción de una ciudadanía más activa y participante, lo que se fortalecerá en la medida que los medios de comunicación se sumen a ese esfuerzo con responsabilidad y profesionalismo.

Una democracia vigorizada se caracterizará por una amplia e intensa participación de la mujer que abarque todos los ámbitos del gobierno y la representación pública. Es preciso avanzar en la equidad de género y en la erradicación de la discriminación de cualquier tipo.

Una gran oportunidad para Veracruz consiste en mejorar su relación con la Federación. Desafortunadamente las finanzas estatales mantienen una fuerte dependencia de los recursos federales; además, debido a su condición de entidad con graves problemas sociales, son muchos los programas del Gobierno de la República que tienen presencia elevada en el Estado. El programa Oportunidades, por ejemplo, cerró 2004 con más de 550 mil familias beneficiadas, que

se incrementarán a más de 600 mil este año. Por tanto, es inaceptable que la relación con el Gobierno Federal no sea óptima, se desperdicien recursos o se dupliquen esfuerzos.

La participación de la sociedad es vital en diversos ámbitos de la vida pública, como la protección civil, donde adquiere a manera de ejemplo una enorme relevancia debido a que el territorio veracruzano es atravesado por miles de kilómetros de ductos de Pemex, de los cuales muchos se encuentran en mal estado. El riesgo no es menor, ni tampoco el único. De ahí la inconformidad que puede motivar un sistema de protección civil poco eficaz y débil, por escasez de recursos.

XII.2 Objetivos

Consolidar la gobernabilidad democrática, mediante el desarrollo político y el fortalecimiento de las instituciones para que, al cumplir cabalmente sus funciones, normen, conduzcan, coordinen y potencien el trabajo de toda la sociedad. Esto requiere de participación ciudadana, transparencia, acceso a la información gubernamental y rendición de cuentas.

- Promover, junto con los otros poderes del Estado y la sociedad, reformas a las instituciones políticas para asegurar un funcionamiento más eficaz y transparente
- Consolidar la democracia formal mediante una reforma electoral que fortalezca al sistema de partidos, perfeccione las condiciones de competencia y actualice la legislación en la materia
- Garantizar una relación respetuosa y eficaz entre los poderes estatales, para que los mismos sean corresponsables de la gobernabilidad
- Impulsar el desarrollo municipal, fortaleciendo las capacidades de sus ayuntamientos para el ejercicio responsable de la tarea gubernamental, fomentando la participación ciudadana
- Sostener una relación de coordinación, colaboración y respeto con la Federación, a fin de crear sinergias y aprovechar al máximo los recursos públicos
- Promover una mejor organización de la sociedad, en los ámbitos comunitario, municipal y estatal, para que los ciudadanos participen en la solución de los problemas y la atención de sus necesidades
- Fortalecer el sistema estatal de protección civil, de manera que se reduzcan los daños económicos y la pérdida de vidas humanas por eventuales desastres

Lo anterior permitirá mantener un gobierno cercano a la gente con un compromiso con la equidad de género y la participación de los jóvenes.

XII.3 Líneas estratégicas

La estrategia para el desarrollo político de Veracruz responde directamente a las demandas de la ciudadanía, con propuestas concretas y viables, con un sentido de integralidad y con la mira puesta en el futuro del Estado. Hacerla realidad requerirá de un esfuerzo mayor de todos los veracruzanos, así como de actuar con decisión y oportunidad en diversos ámbitos de nuestras normas, instituciones y prácticas de convivencia democrática. Dicha estrategia se desdobra en las siguientes líneas:

- Promoción de reformas institucionales
- Fortalecimiento de la democracia
- Relación respetuosa con el Congreso, con el Poder Judicial y con los órganos estatales autónomos
- Fortalecimiento municipal
- Mejoramiento de la relación con la Federación
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en el desarrollo del Estado y las tareas de gobierno
- Fortalecimiento de la protección civil

XII.4 Acciones prioritarias

Para concretar las siete líneas estratégicas planteadas para el desarrollo político del Estado, se han identificado acciones prioritarias que requerirán de la participación decidida de todos los actores políticos de la entidad. No se trata de una relación exhaustiva, ya que con certeza, el entusiasmo de los veracruzanos identificará otras más que se deban considerar, en particular, el Poder Legislativo. Las principales son:

- Convocar a todas las fuerzas políticas del Estado y a la sociedad para que convengan y concerten un pacto político incluyente, que permita que Veracruz se desarrolle en lo económico, lo político y lo social, para lo cual este Plan Veracruzano de Desarrollo constituye el punto de partida
- Promover la construcción de acuerdos, con la participación de los otros poderes y la sociedad, sobre el tipo de reformas necesarias a los tres poderes del Estado y a los órdenes de gobierno local y municipal
- Impulsar en el Poder Legislativo las reformas a las instituciones con una orientación de mayor democracia, eficacia y transparencia
- Impulsar una reforma electoral que garantice la legalidad, transparencia y equidad en los procesos electorales
- Fortalecer el Instituto Electoral Veracruzano como máxima autoridad en la materia, mediante una mayor autonomía

- Constituir el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública
- Promover el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de los partidos a la sociedad, para cerrar la brecha entre ambos y aumentar la confianza ciudadana en ellos
- Con pleno respeto a la libertad de expresión, convocar a los medios de comunicación para que se sumen al esfuerzo común por arraigar la democracia como práctica cotidiana de la sociedad veracruzana
- Establecer mecanismos permanentes de diálogo con los legisladores, respetando la pluralidad política del Congreso
- Promover la formación de acuerdos con los distintos grupos legislativos
- Contribuir a la modernización del marco normativo de los municipios
- Mejorar la capacidad operativa de los ayuntamientos con pleno respeto a su autonomía para responder con oportunidad a las demandas sociales
- Coadyuvar en programas que incrementen la recaudación de impuestos municipales
- Fortalecer los mecanismos de supervisión y control de las finanzas municipales y de transparencia y rendición de cuentas.
- Establecer un convenio marco que redefine la relación del Gobierno del Estado con Pemex
- Aprovechar en grado óptimo los programas y recursos de la Federación destinados a Veracruz
- Mejorar los canales de comunicación y coordinación con dependencias y entidades federales
- Crear el Instituto Veracruzano de la Mujer
- Crear consejos consultivos de participación de los ciudadanos y sus organizaciones en las diversas áreas de gobierno
- Adecuar el marco normativo de las organizaciones sociales para fomentar la participación organizada de la sociedad en las tareas del desarrollo
- Integrar mapas de riesgo en coordinación con los municipios
- Fortalecer el marco regulatorio en materia de protección civil y asegurar el cumplimiento de sus normas
- Sensibilizar, capacitar y organizar a la población para enfrentar los riesgos asociados a catástrofes naturales y siniestros de otra índole
- Asegurar la colaboración de entidades federales en acciones preventivas de protección civil, en particular Pemex, CFE y CNA
- Impulsar acciones para la prevención de incendios forestales
- Dotar a las áreas responsables de protección civil de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

- Promoción de la participación de la sociedad civil en la ejecución de acciones, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas a favor de las mujeres.
- Vinculación con asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales para ampliar y realizar acciones sociales, con perspectiva de género.
- Apoyar la dignificación de la presencia y la imagen de la mujer en los medios de comunicación.
- Promover la participación y el acceso de las mujeres a expresarse y tomar decisiones a través de los medios y las nuevas tecnologías de la comunicación.

Capítulo XIII

REINGENIERÍA DE GOBIERNO

(Reforma del Gobierno del Estado de Veracruz)

El Gobernador del Estado tiene entre sus atribuciones constitucionales la relativa a planear y conducir el desarrollo integral del Estado; establecer los procedimientos de consulta popular para formular, instrumentar ejecutar, controlar y evaluar el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas que de éste se deriven, atribuciones que en su conjunto corresponden a las etapas que conforman el proceso administrativo (planeación, ejecución, evaluación y control), para lo cual se apoya en la Administración Pública, formada por dependencias centralizadas y entidades paraestatales.

XIII.1 Diagnóstico

Las funciones sustantivas a cargo del Gobierno también están establecidas en la Constitución local. Destacan la responsabilidad de velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado y las de promover y fomentar la educación pública, la protección a la salud y procurar el progreso y bienestar social en el Estado.

En consecuencia, la mayor parte del gasto público del Estado está orientado hacia la atención de las funciones sustantivas mencionadas. Para el presente año, por ejemplo, del gasto público total, estimado en 42.6 miles de millones de pesos (mmdp), está destinado el 62 % hacia esos rubros.

La mayor parte de esos recursos se canaliza a la educación, lo que refleja la gran tradición y compromiso del Gobierno de Veracruz en esa materia.

Sin embargo, la evolución de la estructura del presupuesto presenta signos inquietantes. En un período de cinco años, el gasto corriente, particularmente en el rubro de sueldos y salarios, creció a un ritmo de 20 % anual en términos reales, a mayor velocidad que los ingresos del Estado, lo que ha causado una reducción de los recursos disponibles para la inversión. Si esta tendencia prevaleciera, el Estado podría llegar a una situación de inviabilidad financiera, lo que es inaceptable.

Por esa razón es indispensable llevar cabo un profundo proceso de reingeniería administrativa para que, sin dejar de atender los compromisos fundamentales que tiene el Estado en materia de educación, salud, seguridad y justicia y bienestar social, se pueda tener la posibilidad de invertir crecientes recursos públicos en la modernización de la infraestructura veracruzana, que se ha rezagado con respecto a la que demandan los veracruzanos y es notoriamente inferior a la de sus vecinos y a la del resto del país. Avanzar en este terreno mejoraría la competitividad de la economía veracruzana, que es condición indispensable para

obtener los ritmos de crecimiento económico que permitan generar el número de empleos requeridos.

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz ocupa una plantilla de 181,564 plazas presupuestales, de las cuales 169,327 corresponden al sistema educativo (excepto la Universidad Veracruzana y otras instituciones educativas de carácter autónomo) y tiene 3,396 empleados por contrato. Además, prestan sus servicios 3,130 empleados que cobran por "compensación". Los organismos públicos descentralizados, que incluyen el personal de los Servicios de Salud, absorben 49,827 plazas, 1,181 contratos y 887 empleados por compensación

Aunado a lo anterior, algunas estructuras administrativas tienen una excesiva asignación de recursos en relación con las funciones que deben cumplir, en tanto que otras carecen de ellos, como es el caso del sector Salud; son redundantes con otras áreas de la administración pública, lo que implica desaprovechamiento o desperdicio de los recursos públicos, o no tienen claro su papel en el Gobierno y frente a la sociedad, es decir, su visión y su misión no están bien definidas.

Un esfuerzo de reorganización del Gobierno y de reestructuración del gasto público para adecuarlo a las condiciones actuales y futuras, puede redundar en grandes beneficios para el Estado. Existen áreas de oportunidad para llevar a cabo un proceso muy serio de reingeniería administrativa.

Una de las mayores debilidades que tiene el Estado de Veracruz es la dispersión de su población. No es factible que el Gobierno pueda tener una presencia efectiva en más de 20,000 localidades con menos de 500 habitantes, sin recurrir al uso intensivo de los medios que ponen a nuestra disposición las tecnologías de la información, que además de ser eficaces y flexibles, su operación es menos onerosa que la de los medios tradicionales (oficinas públicas, por ejemplo), y su costo ha venido bajando consistentemente a la vez que aumentan sus capacidades. Por esta razón, se hace mención reiterada de estos instrumentos, ya que sin ellos no sería posible crear el Estado moderno y eficaz que los veracruzanos exigen y merecen.

Otra aspecto desfavorable es la inexistencia de indicadores de desempeño que permitan una evaluación efectiva de la gestión pública en términos de resultados, lo que posibilitaría la implementación de acciones orientadas a la eficiente aplicación de los recursos públicos.

Ante un entorno económico global muy competitivo y la exigencia ciudadana de mayor transparencia del sector público y mejor rendición de cuentas, se debe revisar el marco jurídico para fortalecer el Estado de Derecho para revertir el alto índice de corrupción y la excesiva tramitología.

El punto de partida es este Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, que incluye un análisis de los retos que se deben enfrentar para llevar a cabo esa tarea, así como las ventajas e instrumentos disponibles para ese fin, como a continuación se analiza:

XIII.1.1 Debilidades:

- Baja credibilidad y desconfianza de la ciudadanía hacia el Gobierno
- Los sistemas de información gubernamental son deficientes
- Los sitios de Gobierno en Internet están dispersos y son poco funcionales
- Las disponibilidades presupuestales son escasas y en el futuro previsible no crecerán lo suficiente
- Presencia de prácticas administrativas obsoletas
- Muchos servidores públicos son renuentes al cambio
- Falta una visión integral del Gobierno
- Los métodos de selección de personal no son los adecuados
- La estructura organizacional es inapropiada en muchos casos

XIII.1.2 Oportunidades:

- Inicio de un nuevo Gobierno
- Disponibilidad de las tecnologías de la información, que cada día están más desarrolladas
- La probada disposición del Gobierno estatal actual hacia la coordinación y la colaboración con los municipios y la Federación
- La obligación de rendir cuentas a un Congreso plural
- La creciente demanda social por el acceso a la información gubernamental

XIII.1.3 Riesgos:

- La posibilidad de no cumplir con las altas expectativas generadas por el cambio de Gobierno
- La eventual reducción de las asignaciones presupuestales federales para el Estado
- La posible, y en cierto modo inevitable, presencia de desastres naturales

- La ineficiente asignación de los escasos recursos disponibles

XIII.1.4 Fortalezas:

- El Gobierno cuenta con personal con experiencia
- Dispone de numerosos sitios de Internet
- Tiene una estructura amplia para la prestación de servicios públicos (escuelas, hospitales)

XIII.2 Objetivos:

Elevar la funcionalidad administrativa del Gobierno del Estado y la calidad de los servicios que presta, para optimizar el uso de los recursos públicos y crear un ambiente de transparencia en su accionar que haga más fluida y frecuente la rendición de cuentas ante la sociedad.

- En relación con la ciudadanía
 - Mejorar la atención y facilitar su comunicación con el Gobierno
- En cuanto a calidad
 - Promover la gestión de calidad y la mejora continua en la Administración Pública
 - Alcanzar certificaciones de calidad en los procesos administrativos del Gobierno
- Reforma de la estructura administrativa
 - Configurar una organización gubernamental flexible y eficaz
 - Definir una nueva política de dirección y desarrollo del personal
 - Mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos materiales y financieros
- Gobierno electrónico (e-Gobierno)
 - Integrar al el uso de las tecnologías de la información, como una práctica común

XIII.3 Líneas estratégicas de acción:

- En relación con la ciudadanía
 - Mejorar la primera línea de contacto con el ciudadano y elevar la calidad de los servicios

- ❑ Incrementar la calidad de la información pública y de su accesibilidad
 - ❑ Fomentar y reglamentar el uso de medios de participación ciudadana
 - ❑ Integrar las demandas de los ciudadanos y usuarios
- De calidad
 - ❑ Evaluar y certificar los servicios, sus procesos y resultados
 - ❑ Mejora continua
 - ❑ Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos
 - ❑ Alentar y premiar la excelencia
- Estructura Administrativa
 - ❑ Establecer un sistema de medición de la administración pública, con base en índices de atención, de gestión, de resultados y de impacto
 - ❑ Simplificar la organización de las dependencias de acuerdo a las necesidades reales de la sociedad.
 - ❑ Mejorar la selección, formación y desarrollo profesional de los servidores públicos
- Gobierno electrónico (e-Gobierno)
 - ❑ Actualizar la infraestructura informática del Gobierno
 - ❑ Promover el uso de las tecnologías de información para la prestación de los servicios gubernamentales
 - ❑ Desarrollar y aplicar de un programa de oficina sin papel
 - ❑ Convertir las páginas del Gobierno en oficinas virtuales de las dependencias y entidades

XIII.4 Proyectos y programas detonadores

- Formular el Programa Integral de Reingeniería de la Administración Pública
- Crear el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
- Revisar el marco jurídico
 - ❑ Promover la abrogación de la Ley de Acceso a la Información y la expedición de una nueva Ley de Transparencia.
 - ❑ Revisar la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
 - ❑ Modificar la Ley de Responsabilidades para que responda a un esquema preventivo.
 - ❑ Simplificar las disposiciones normativas de las dependencias y entidades, con el fin de homologar criterios entre quienes aplican la norma y quienes la supervisan.
 - ❑ Modernización y actualización de equipos y programas de cómputo, con una visión integral de tecnologías de la información de punta
 - ❑ Conformar los archivos electrónicos y bases de datos del Gobierno

- Diseñar un sistema de archivos y bases de datos interrelacionadas para almacenar la información del Gobierno correspondiente a servicios, trámites, personal y adquisiciones.
- Establecer oficinas virtuales
 - Integrar las páginas de Internet con las herramientas necesarias para realizar los trámites que se pueden hacer en oficina.
 - Crear la oficina sin papel.
 - Integrar en los procedimientos de la administración la generación, almacenamiento y envío de información de manera electrónica.
- Constituir centros de atención electrónica
 - Instalar en puntos estratégicos del Estado centros electrónicos de información donde la gente pueda acudir a realizar trámites para obtener servicios o información, sin tener que dirigirse a las oficinas centrales.
 - Instrumentar un programa permanente de promoción de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública.
 - Realizar foros y consultas de opinión, reales y virtuales, en los que se discutan las acciones y los proyectos del Gobierno.
- Simplificación de trámites y procesos
 - Realizar permanentemente el análisis de los trámites y procesos del Gobierno para simplificarlos o eliminarlos en caso de no ser útiles y necesarios.
- Reforzamiento de la supervisión y el control con un enfoque preventivo
 - Modernizar y fortalecer la Contraloría General, particularmente en sus funciones de vigilancia y desarrollo administrativo.
 - Revisar y mejorar los sistemas de control interno.
 - Desarrollar un enfoque preventivo del control, a través del monitoreo de las principales variables de cada dependencia.
 - Crear un sistema de medición del desempeño que considere índices de gestión, de atención, de resultados y de impacto.
- Profesionalización del personal gubernamental
 - Realizar evaluaciones del personal y establecer programas de formación y capacitación de funcionarios públicos.
 - Impulsar un esquema de evaluación para medir el desempeño de los servidores públicos sobre la base de objetivos, metas y resultados.

Será propósito del Gobierno, para cumplir con el compromiso asumido con el Congreso del Estado en esta materia, ejecutar el Programa Integral de Reingeniería de la Administración Pública que dé resultados en el corto plazo y permita sentar las bases de un gobierno moderno, más eficiente y cercano a la gente.

Capítulo XIV

FORMULACIÓN, INSTRUMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN

El proceso de planeación comprende tres etapas: formulación, instrumentación, y evaluación y control. Con la presentación del *Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010* se cumple la primera. Las otras etapas son subsecuentes. Su ejecución puntual será fundamental para alcanzar los objetivos que se establecen en el Plan y así responder a los veracruzanos con los resultados que esperan. En lo que sigue se destacan algunos aspectos de su integración y se delinean las modalidades que la Administración Pública dará a las etapas de instrumentación y evaluación y control.

El Plan Veracruzano es el instrumento donde el Gobierno determina las acciones y proyectos prioritarios, y establece las bases para programar sus actividades, promover la participación ciudadana, estimular la inversión privada, gestionar las participaciones federales, definir acciones a coordinar con los municipios, proyectar los ingresos y gastos estatales, dar seguimiento a todas estas acciones y evaluar su cumplimiento, a fin de contar con elementos que sirvan para actualizar el propio Plan, cuya aplicación es obligatoria para el Poder Ejecutivo, sus dependencias y entidades.

XIV.1 Formulación del Plan

Consulta ciudadana

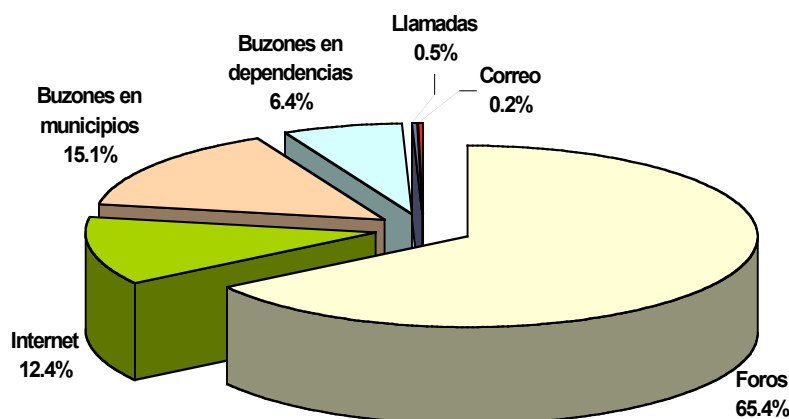
Con el propósito de que el Plan se base en un diagnóstico preciso y en propuestas concretas, durante su formulación se propició una amplia participación ciudadana, como lo establece la Ley. Para este efecto, se consideraron diez regiones que plantea el propio Plan, con base en criterios geográficos, socioeconómicos y demográficos. En cada una de esas regiones se consideraron uno o varios foros temáticos de consulta ciudadana:

- **Huasteca Alta** (Pánuco): Comunicaciones
- **Huasteca Baja** (Tuxpan): Desarrollo Regional
- **Totonaca** (Papantla): Educación y Cultura
- **Del Nautla** (Martínez de la Torre): Procuración de Justicia y Seguridad Pública
- **De la Capital** (Xalapa): Gobernabilidad y Estado de Derecho, Foro de Equidad de Género; Foro de Grupos Sociales más Vulnerables; (Coatepec): Foro de Jóvenes
- **Sotavento** (Veracruz): Salud y Asistencia Social; (Boca del Río): Foro de Mujeres
- **De las Montañas** (Fortín): Transparencia de las Finanzas Públicas y Rendición de Cuentas
- **Del Papaloapan** (Cosamaloapan): Desarrollo Agropecuario
- **De los Tuxtlas** (San Andrés Tuxtla): Turismo

- **Olmeca (Coatzacoalcos):** Desarrollo Económico

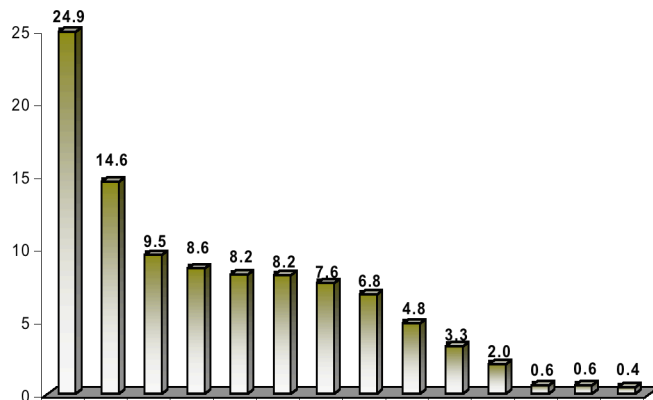
Como resultado del proceso de consulta ciudadana, se recibieron múltiples propuestas de la sociedad veracruzana. A partir de un ejercicio ordenado y sistematizado de discusión pública, con apego a una agenda temática definida previamente, se formularon propuestas y observaciones que sirvieron para precisar los objetivos, líneas estratégicas y acciones prioritarias a ser recogidas en este Plan, mismas que se nutren de aspiraciones y demandas de la ciudadanía. En un ejercicio de planeación democrática, realizado por medio de las distintas vertientes de la consulta, se recibieron más de doce mil comunicaciones por diversos medios: correo electrónico, llamadas telefónicas, planteamientos formulados en los buzones instalados en dependencias y entidades, así como en los 212 municipios del Estado, además de las propuestas que se formularon en 14 *Foros de Consulta*. Las comunicaciones representan más de tres mil propuestas formales, que se sistematizaron y nutrieron el contenido de éste Plan.

Gráfica XIV.1
PROPUESTAS CLASIFICADAS POR MEDIO DE CONSULTA



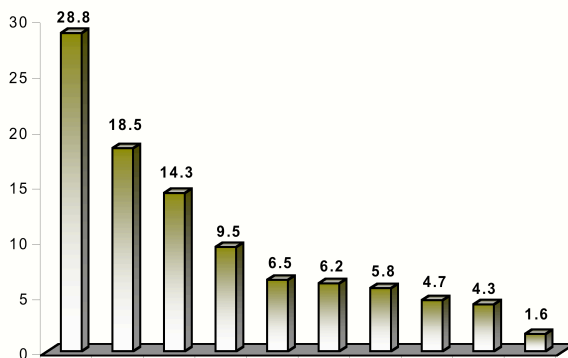
Las propuestas recibidas fueron clasificadas a su vez en función de sus temas, con la distribución que se presenta en la Gráfica XIV.2

Gráfica XIV.2
PROPUESTAS POR TEMA
(%)

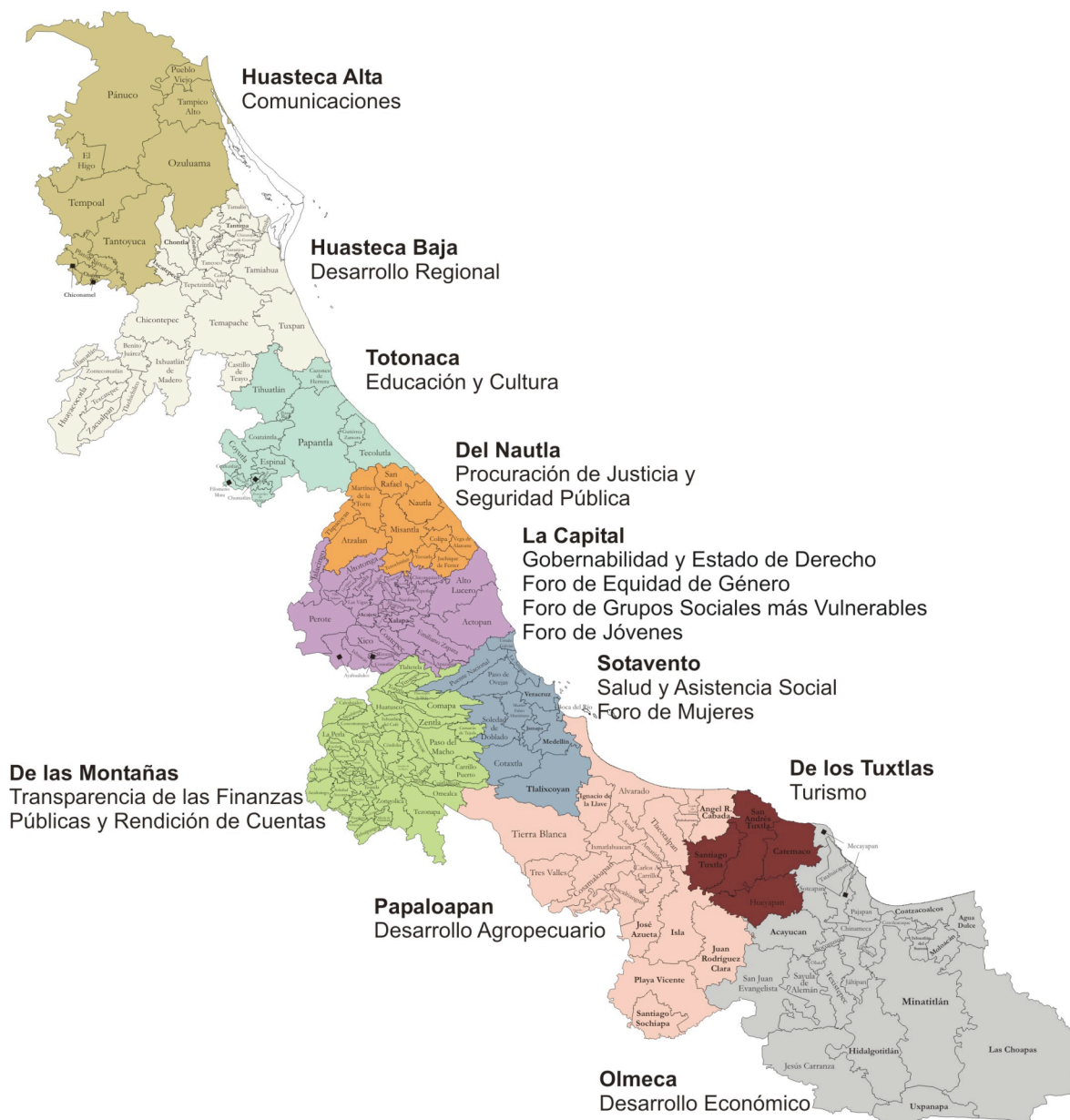


La nutrida participación ciudadana también se refleja en la relativa por región, como se observa en la Gráfica XIV. 3

Gráfica XIV.3
PROPUESTAS POR REGIÓN
(%)



MAPA XIV.1 Principales Demandas Ciudadanas por Región



Además, se llevaron a cabo jornadas de trabajo especiales, para tratar los temas relativos a Transparencia y Acceso a la Información, promovidas por comunicadores, académicos y sociedad civil. En los Foros de Consulta se contó con la participación de presidentes municipales, diputados locales y federales, empresarios, maestros e investigadores, servidores públicos, mujeres, jóvenes, adultos mayores, representantes de grupos étnicos, personas con capacidades diferentes, así como de expertos en cada uno de los temas tratados en los foros.

Debe señalarse la participación de residentes en otras entidades de la República, como Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Puebla, Tabasco y Yucatán, así como las propuestas recibidas del extranjero por internet, remitidas por migrantes veracruzanos. Todos ellos aportaron ideas y propuestas para integrar el Plan Veracruzano.

Programas sectoriales, regionales y especiales

Para apoyar el logro de los objetivos del Plan se formularán e instrumentarán, cuando menos, los siguientes programas sectoriales y prioritarios, así como los programas especiales que se requieran:

- Programa Veracruzano de Gobierno y Democracia
- Programa Veracruzano de Finanzas Públicas
- Programa Veracruzano de Educación y Cultura
- Programa Veracruzano de Desarrollo Económico
- Programa de Desarrollo Integral de Litoral Veracruzano
- Programa Veracruzano de Desarrollo Regional
- Programa Veracruzano de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Programa Veracruzano de Comunicaciones y Obras Públicas
- Programa Veracruzano de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca y Alimentación
- Programa Veracruzano de Procuración de Justicia
- Programa Veracruzano de Modernización y Control de la Administración Pública
- Programa de Atención Prioritaria a los Indígenas Veracruzanos
- Programa Veracruzano del Medio Ambiente
- Programa de la Mujer Veracruzana
- Programa Veracruzano de Impulso a la Productividad y Competitividad
- Programa Veracruzano de Seguridad Pública
- Programa de Comunicación Social
- Programa Veracruzano de Modernización del Transporte Público
- Programa de Evaluación Permanente del Plan Veracruzano de Desarrollo

Para sustentar presupuestal y operativamente la ejecución de los programas citados, las dependencias y entidades elaborarán sus programas operativos anuales (POA's), los que servirán de base para integrar los anteproyectos del Presupuesto de Egresos del Estado. En los POA's se consignarán metas anuales precisas, montos específicos, plazos determinados, medios de realización, acciones y mecanismos de evaluación de acuerdo con indicadores de desempeño, así como las regiones en donde se llevarán a cabo las acciones. Los presupuestos de egresos que autorice la Legislatura local serán ejercidos en apego a los POA's, contribuyendo a la consecución de los objetivos del Plan.

Por otro lado, el Plan Veracruzano servirá de referencia para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo de los ayuntamientos del Estado. De acuerdo con la legislación estatal aplicable, los planes municipales precisarán objetivos, estrategias y prioridades de su desarrollo. Contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines y determinará los órganos responsables de su ejecución. Los Planes Municipales de Desarrollo regirán el contenido

de los programas que se deriven de los mismos, como son el Programa de Ordenamiento Urbano y Regional, y los POA's municipales.

XIV.2 Instrumentación

El Plan se inscribe en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa; por ello, respeta los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. El Plan es parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática, como lo marcan la Constitución Local y la Ley de Planeación del Estado. Esta considera la articulación con los gobiernos municipales, así como la inducción y coordinación con los empresarios, las organizaciones civiles y la sociedad en general, para su adecuada instrumentación.

Participación social. Los sistemas federal y estatal de planeación, conforme a lo señalado a la legislación que los regula, conceptúan la participación ciudadana como un elemento indispensable. El Gobierno del Estado vigilará que el proceso de planeación, en todas sus etapas, sea incluyente y plural; en consecuencia, continuará promoviendo permanentemente su vinculación con los sectores privado y social.

Instrumento flexible y dinámico. El Plan Veracruzano es suficientemente flexible para poder ajustar objetivos, estrategias y acciones ante una posible omisión, alguna necesidad identificada incorrectamente, o cambios en el entorno nacional e internacional. El Gobierno no es infalible por lo que, en el marco del Plan, tendrá la capacidad para ajustar su accionar, sin perder su papel de coordinador y orientador de los esfuerzos para impulsar el desarrollo. En síntesis, el Plan se caracteriza por ser incluyente, flexible y dinámico.

Orientación de la planeación regional. La instrumentación del Plan se llevará a cabo con una visión regional, que permita focalizar los programas que de éste se desprendan. Se procurará que los Planes Municipales de Desarrollo se articulen de manera estrecha con el Plan Veracruzano, en particular los provenientes de municipios conurbados que requieran de esfuerzos intergubernamentales. La orientación regional del Plan facilitará, además, una estrecha y respetuosa vinculación con la sociedad.

Sistema de información. El proceso de planeación y en especial la ejecución del Plan, se apoyará mediante la creación del Sistema Estatal de Información y Estadísticas para la Planeación del Desarrollo, en coordinación con el INEGI, CONAPO y otras dependencias públicas y privadas, el cual se regulará por una Ley Estatal de Información y Estadística para el Desarrollo, que se someterá a la consideración del Congreso Local. Para integrar y desarrollar el Sistema Estatal de Información se deberá:

- Coordinar la captación, la producción y el procesamiento de la información estadística y geográfica entre las dependencias y entidades generadoras de información de los diferentes órdenes de gobierno; y,

- Organizar las actividades para la presentación y divulgación de la información a los usuarios del Sistema.

El Sistema Estatal de Información tendrá como función homogeneizar el proceso de captación de datos en las fuentes, como: padrones, inventarios, directorios únicos, información catastral; índices económicos y financieros, estudios de diagnóstico y geográficos, y encuestas, entre otros. Cabe mencionar que el Gobierno del Estado acordó con la Secretaría de Desarrollo Social el acceso al Padrón Único de Beneficiarios, lo cual permitirá identificar las personas que reciben apoyos de los programas sociales, tanto federales como estatales, para mejorar su eficiencia y evitar injusticias.

XIV.3 Evaluación y control

Por esto el Plan Veracruzano de Desarrollo considera fundamental contar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación, el cual permitirá registrar avances y la consecución de metas, así como monitorear el grado en que las estrategias definidas en el Plan, y los programas que de él se desprendan, logren sus objetivos establecidos.

Indicadores de evaluación de desempeño. El Sistema de Seguimiento y Evaluación se basará en cuatro indicadores del desempeño de la Administración Pública Estatal. Éstos servirán de base para practicar, cuando menos, una evaluación anual y tendrán como objetivo medir el avance, cualitativo y cuantitativo, en el cumplimiento de los POA's de las diferentes dependencias y entidades públicas:

- *Indicadores de atención.* Miden la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos que provee el Estado. Con esto se busca que el Gobierno se adapte a las necesidades de la sociedad, no a la inversa
- *Indicadores de gestión.* Miden el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos, así como la racionalidad en el uso de los recursos financieros
- *Indicadores de resultado.* Miden la cobertura y alcances de cada programa.
- *Indicadores de impacto.* Evalúan el efecto en la población de una política pública. Estos indicadores se aplicarán a: *i)* proyectos, cuando sean presentados; y, *ii)* políticas y programas ejecutados.

El procedimiento de evaluación de la gestión pública basado en el *Sistema de Seguimiento y Evaluación* se desarrollará en detalle en un programa especial derivado de este Plan. Su aplicación requerirá una profunda reingeniería de la Administración Pública, respaldada por la voluntad política de configurar un gobierno cercano a los veracruzanos.

Retroalimentación. Si las metas establecidas no se alcanzan, ya sea porque se incumplieron las estrategias y programas o porque tuvieron deficiencias, se tomarán medidas que permitan corregir las desviaciones que existan. Asimismo, deberán tomarse en cuenta los cambios del contexto

nacional que limiten el cumplimiento de los objetivos, para evaluar la gestión pública en su justa dimensión.

El *Sistema de Seguimiento y Evaluación* operará con un espíritu democrático y participativo. Por una parte, se nutrirá con el sentir de los sectores privado y social, para identificar aquellos programas que no están dando los resultados esperados. El Gobierno será receptivo a las propuestas de la sociedad para modificar este Plan y los programas que de éste se deriven. Por otro lado, la información que el Sistema genere será del conocimiento público, con plena transparencia que favorezca la rendición de cuentas. Se identificarán los medios idóneos para informar a la ciudadanía acerca de los avances en la ejecución del Plan, su impacto socioeconómico, así como de aquellas acciones que muestren un desempeño menor al esperado y los ajustes que se hagan en consecuencia. Esta política hará patente el compromiso y disposición de este Gobierno a ser evaluado de cara a la sociedad.

Conforme al sistema de planeación, en los programas sectoriales que se desprendan del Plan Veracruzano, y que elaborarán las dependencias, se precisarán prioridades, establecerán metas y modalidades de financiamiento, en un esquema multianual, con el fin de ordenar las actividades de los sectores correspondientes. Los programas regionales se estructurarán y ejecutarán en función de los objetivos fijados en el Plan. Por su parte, los programas especiales se elaborarán por disposición del Titular del Poder Ejecutivo, tratándose de asuntos específicos, imprevistos o actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Cada uno de esos programas serán congruentes entre sí y estarán orientados a alcanzar los objetivos plasmados en el Plan. Asimismo, identificarán las áreas gubernamentales encargadas de hacer cumplir las metas que se establezcan.

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

GRÁFICA I.1.....	11
GRÁFICA I.2.....	14
ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS EN VERACRUZ, 1994-2004.....	14
GRÁFICA I.3.....	14
ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS EN VERACRUZ, 1994-2004.....	14
GRÁFICA I.4.....	15
PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1993-2004.....	15
GRÁFICA I.5.....	15
PRODUCTO INTERNO BRUTO NOMINAL PER CÁPITA, 2002.....	15
GRÁFICA III.1.1.....	31
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE VERACRUZ POR GRAN DIVISION EN RELACION CON EL NACIONAL, 1994-2003 (PARTICIPACIONES % EN EL TOTAL).....	31
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE VERACRUZ POR GRAN DIVISION, 1994-2003... ..	32
CUADRO III.5.1.....	40
PROYECCIÓN DEL ENTORNO MACROECONÓMICO, 2000-2010*.....	40
CUADRO III.5.2.....	40
PROYECCIÓN DE LOS EGRESOS ESTATALES TOTALES*.....	41
(MILLONES DE PESOS 2004).....	41
GRÁFICA III.5.1.....	42
GRÁFICA III.5.2.....	42
PROYECCIÓN DE LOS ADEUDOS FISCALES DE EJERCICIOS ANTERIORES* (ADEFAS)	42
(% DEL GASTO ESTATAL TOTAL).....	42
GRÁFICA III.5.3.....	43
PROYECCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO*.....	43
(MILLONES DE PESOS DE 2004).....	43
MAPA VI.1.....	73
REGIONALIZACION DE VERACRUZ.....	73
CUADRO VI.1.....	77
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS REGIONES DE VERACRUZ.....	77
GRÁFICA VI.1.....	78
COBERTURA DE AGUA POTABLE Y DRENAJE.....	78
GRÁFICA VI.2.....	82
REZAGO EN COBERTURA POR RECUBRIMIENTO EN PISOS.....	82
REZAGO EN COBERTURA POR MATERIALES EN TECHOS.....	82
GRÁFICA VIII.1.....	94
SALDO NETO MIGRATORIO INTERNACIONAL POR ESTADO, 2004 (NÚMERO DE EMIGRANTES).....	94
GRÁFICA VIII.2.....	95
POBLACIÓN INDÍGENA POR ESTADO, 2000.....	95
(% DE LA POBLACIÓN TOTAL).....	95