

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA ANGÉLICA ZAMUDIO MACÍAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Martha Angélica Zamudio Macías, diputada integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción IV Bis del artículo 10 de la Ley General de Turismo, con base en lo siguiente:

Exposición de Motivos

La sustentabilidad debe conformarse en una meta inamovible al interior de todas nuestras actividades. El cambio climático es, quizá, el mayor reto que enfrentará nuestra sociedad en el futuro próximo y lejano. El incremento de la temperatura terrestre y la acidificación de nuestros cuerpos de agua son consecuencias directas del actuar humano, de nuestra forma de vivir y trabajar.¹ De igual forma, podemos encontrar vínculos certeros entre nuestras acciones y el incremento de fenómenos como son las tormentas tropicales, los incendios forestales, las sequías prolongadas o las inundaciones. Todos estos cambios son, para fines prácticos, irreversibles; al menos en el corto plazo.² Detener los constantes incrementos en su intensidad, por lo tanto, debería ser tarea prioritaria para todo gobierno que busque tener éxito en esta nueva realidad.

Del gran repertorio de políticas que un gobierno puede ejecutar con el fin de impulsar la sustentabilidad, pocas tienen un impacto tan profundo y duradero como aquellas que buscan la transformación de las actividades productivas.

Impulsar la sustentabilidad al interior de las actividades que más impacto genera sobre el medio ambiente no solo permite disminuir las consecuencias negativas de sus operaciones sino fomentar un cambio transversal en cómo se lleva a cabo.

Dentro de esta lógica, pocas industrias han adoptado la sustentabilidad como bandera del progreso y desarrollo como lo ha hecho el sector turismo. El turismo es, hoy en día, uno de los sectores con más razones para observar el futuro con preocupación.³ Los efectos del cambio climático ya pueden ser vistos en cientos de destinos alrededor del país, particularmente en playas y zonas costeras, donde la frecuencia de tormentas ha aumentado a la par de las temperaturas, situación que pone en riesgo su propia viabilidad.⁴

A raíz de esta situación, el turismo ha desarrollado un importante polo de desarrollo alrededor de la idea de la sustentabilidad, promoviendo destinos que enseñan al viajero el valor de la naturaleza y manejan sus propios recursos de manera sostenible. De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo, el turismo sustentable es “aquel que toma en consideración su presente y futuro impacto económico, social y ambiental; atendiendo las necesidades de los visitantes, la industria, el medio ambiente y las comunidades receptoras”.⁵

Para que un destino o atractivo turístico sea considerado tal, la propia OMT ofrece algunas características esenciales: 6

-Hacer uso óptimo de los recursos ambientales que constituyen un elemento clave en el desarrollo turístico, manteniendo todos los procesos ecológicos esenciales y ayudando a preservar el patrimonio natural y la biodiversidad.

-Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades receptoras, conservando su patrimonio cultural físico e intangible y valores tradicionales, y contribuyendo al entendimiento intercultural y la tolerancia.

-Asegurar operaciones económicas viables y de largo plazo, proveyendo beneficios socioeconómicos a todos los miembros de la comunidad en forma justa, incluyendo empleos estables, oportunidades laborales y servicios sociales para las comunidades receptoras, contribuyendo a la erradicación de la pobreza.

De acuerdo con los postulados anteriores, la sustentabilidad posee un eje ambiental muy importante, mas este no es su único determinante. El turismo debe observar los intereses de las comunidades receptoras, impulsando su desarrollo y ayudándolas a preservar sus tradiciones y cultura. Bajo este planteamiento, la sustentabilidad, al menos en tanto a turismo se refiere, debe de ser abordada desde múltiples puntos de partida. Reconocer este enfoque multifactorial es esencial si se busca desplegar una estrategia de política pública de largo alcance.

Reconociendo la importancia de la sustentabilidad en el sector turístico, es necesario, adicionalmente, destacar la dinámica local que le caracteriza en nuestro país.

Los principales destinos turísticos de México cuentan con sinergias productivas altamente focalizadas, concentrándose tan solo en uno o dos municipios. Estos destinos proveen una plétora de servicios en un espacio con dimensiones geográficas altamente contenidas. Tal es el caso de la mayor parte de los destinos de sol y playa del país, por ejemplo, incluyendo a aquellos que presentan las mayores tasas de ocupación, como lo son Cancún, Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo, Los Cabos, Puerto Vallarta o Mazatlán.⁷

La situación de los destinos al interior del territorio es muy similar. Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Tijuana, por ejemplo, tampoco presentan altos índices de movilidad a su exterior, pudiendo ofertar servicios turísticos plenamente desarrollados sin necesidad de buscar complementarse con otros destinos.⁸

Los anteriores ejemplos buscan destacar cómo los destinos mexicanos se han configurado en un plano esencialmente local, en donde los servicios al turista son ofertados al interior de un solo municipio o un reducido número de ellos. Algunas excepciones perduran, por supuesto, como lo son los proyectos de la Riviera Maya o la Riviera Nayarit, en donde las estrategias de desarrollo se han implementado a una escala regional, con servicios complementarios en un elevado número de destinos. Este tipo de empresas, sin embargo, han sido desarrolladas desde el nivel federal y estatal, permitiendo una concertación de intereses que no es posible identificar en muchas otras regiones del país.

Por lo tanto, es necesario que toda política o estrategia para fomentar la sustentabilidad en el turismo retome las bases locales del mismo, permitiendo que cada destino tenga mayor participación en el diseño e implementación de sus propias propuestas de desarrollo.

Esta visión adquiere particular relevancia si nos referimos a los muchos destinos emergentes del país, como lo son decenas de localidades denominadas Pueblos Mágicos. Estos destinos se caracterizan por tener una oferta turística altamente especializada, concentrándose en un solo tipo de turismo (gastronómico, ecológico, cultural, religioso, etcétera).⁹ Todas estas localidades reconocen que la sustentabilidad es un elemento clave para alcanzar un desarrollo sostenible, y un enfoque estratégico desde lo local podría permitirles identificar con mayor facilidad aquellos elementos que les habilitasen para conseguirlo.

El municipio se convierte, desde el enfoque localista, en un agente de transformación fundamental para cualquier destino turístico y, en particular, para aquellos que buscan proteger no solo el medio natural que les rodea, sino también su cultura, tradiciones, lengua o gastronomía.

El municipio es la base organizacional de la República Mexicana. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en lo concerniente a su régimen interior, los estados deben de adoptar “[...] la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]”. 19

La Constitución define las características fundamentales del municipio, al tiempo que le otorga facultades específicas que lo diferencian del resto de las instituciones políticas en México. De acuerdo con el propio articulado, el municipio está facultado para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”,¹¹ además de poder “participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.”¹² Estas facultades son de suma importancia, debido a que en ellas se plasma el papel protagónico que debe de jugar el municipio sobre su propio desarrollo territorial y la administración de sus recursos.

Con el fin de habilitarlo como el principal impulsor económico y social a nivel local, diversas leyes facultan al municipio en la creación de planes de desarrollo con relación a sus respectivas materias. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley General de Turismo, en donde el artículo 10 señala, como atribución del municipio, no solo el diseño e implementación de una política turística municipal, ¹³ sino también la capacidad de formular, ejecutar y evaluar un Programa Municipal de Turismo, ¹⁴ en donde la administración local puede establecer objetivos, metas e indicadores que le permitan operar una política turística estructurada.

La planificación es una práctica esencial para la correcta administración de los recursos públicos. Sin un plan de por medio, no es posible implementar un paquete de políticas públicas que ofrezca coherencia al interior de la administración y certidumbre para los gobernados. Es por ello por lo que las alcaldías y los municipios en las que se divide el país están encomendados a formular un Plan Municipal de Desarrollo, herramienta que orienta las acciones del gobierno municipal y que ofrece una ruta crítica sobre la cual transitar, con pautas específicas e indicadores que hagan posible su evaluación.

De acuerdo con el más reciente Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, levantado en 2017 y publicado a inicios del año en curso, mil 967 gobiernos locales habían formulado un Plan Municipal (o Delegacional) de Desarrollo durante el ejercicio de gobierno.¹⁵ Esto significa que el 80.02 por ciento de todos los municipios en México hicieron uso de este instrumento y dieron respeto a la normatividad vigente.

Si bien es cierto que el cumplimiento de este ordenamiento no es cubierto por la totalidad de los municipios en el país, es claro que existe gran interés por la utilización de este tipo de herramientas en apoyo de la gestión municipal.

Concertando las ventajas intrínsecas al desarrollo de un modelo municipal para el turismo nacional y habiendo evidenciado la apremiante necesidad existente por generar alternativas sustentables al interior del sector; la presente iniciativa propone la adición de una nueva fracción al artículo 10 de la Ley General de Turismo, en donde se estipule, como atribución propia del municipio en materia de turismo; la formulación, ejecución y evaluación de un Plan de Desarrollo Turístico Sustentable, en donde no solo se plasme la ruta crítica por donde las autoridades municipales habrán de conducir sus decisiones en materia de turismo sustentable, sino también se definan los activos ecológicos, gastronómicos, culturales y sociales que se procuren proteger.

Habiendo hecho exposición de los motivos que dan sustento a esta propuesta, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción IV Bis del artículo 10 de la Ley General de Turismo, con el fin de fomentar la participación del municipio en la creación e implementación

de políticas públicas sobre turismo sustentable y de habilitarlo con el marco jurídico adecuado para hacer ello posible.

Considerandos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 4o., que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”¹⁶ En este sentido, el Estado esta responsabilizado a emprender acciones concretas que le permitan garantizar el pleno goce de este derecho. El desarrollo de herramientas que coadyuven a establecer actividades productivas más sustentables es una medida encaminada a habilitar al Estado para que ello sea posible.

Adicionalmente a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente otorga, en su artículo 8o., las siguientes facultades a los municipios del país: a) “La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal”¹⁷ y b) “La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente”.¹⁸

Como precedente relativo al tipo de planes que la presente iniciativa pretende impulsar, los municipios están facultados a crear un Programa Municipal de Protección al Ambiente que procure el ordenamiento de las políticas de protección ambiental que los mismos establezcan. Este tipo de programas pueden ser precursores a los planes que aquí se proponen, otorgando a los municipios información adicional para formular una mejor política de sustentabilidad turística.

Relativo a la protección de los bienes culturales inmateriales de los municipios; la Ley General de Cultura y Derechos Culturales establece, en su artículo 16, que “los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México promoverán, en el ámbito de sus atribuciones, acciones para salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial.”¹⁹ Como se reconoció en la exposición de motivos de la presente iniciativa, la sustentabilidad turística no solo involucra la protección del medio ambiente y de los activos ecológicos, sino también del patrimonio cultural inmaterial de una comunidad turística, como lo son sus tradiciones, su gastronomía o su lenguaje. La iniciativa objeto de las presentes consideraciones busca fomentar precisamente esto, expandiendo el horizonte de lo que se asume es la sustentabilidad en el turismo.

Respecto a la regulación de la actividad turística, la Ley General de Turismo otorga a los municipios diversas responsabilidades complementarias a lo aquí propuesto. El artículo 10, fracción IV, establece que es una atribución del municipio el “formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Turismo, el cual considerará las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Turismo y el Programa Local”.²⁰

Adicionalmente, el mismo artículo expone como atribución municipal el “participar en los programas locales de ordenamiento turístico del territorio”²¹ y el “participar en los programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan”.²² Todas estas atribuciones, a primera vista independientes, permiten establecer una fundación sólida para el impulso de estrategias de turismo sustentable. La Ley General de Turismo ya que permite al municipio gestionar de manera integral su territorio y sus recursos, mas no establece, hasta el momento, un mecanismo claro para promover la planeación del turismo sustentable.

Teniendo claro que una necesidad por mejores herramientas de planeación existe, la siguiente iniciativa propone dar una solución precisa a esta problemática.

Por lo anteriormente expuesto y fundamentado, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona la fracción IV Bis del artículo 10 de la Ley General de Turismo

Único. Se adiciona una fracción IV Bis al artículo 10 de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

Artículo 10. Corresponde a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I. a III. [...]

IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Turismo, el cual considerará las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Turismo y el Programa Local;

IV Bis. Formular, ejecutar y evaluar el Plan Municipal de Turismo Sustentable, en el cual se establecerán los lineamientos de la política de sustentabilidad turística del municipio, así como los mecanismos de protección que se consideren necesarios para preservar el patrimonio natural y cultural de las comunidades receptoras.

V. a XVII. [...]

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Platt, Laura. ¿Qué es el Antropógenos, la “Edad de los Humanos” que Expertos Aseguran Hemos Entrado? Londres. BBC. 2016. Consultado en:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-37220892>.

2 Davenport, Coral. Major Climate Report Describes a Strong Risk of Crisis as Early as 2040. Nueva York. The New York Times. 2018. Consultado en: <https://www.nytimes.com/2018/10/07/climate/ipcc-climate-report-2040.html>.

3 Organización Mundial del Turismo. Climate Change & Tourism. Madrid. OMT. 2018. Consultado en: <http://sdt.unwto.org/en/content/climate-change-tourism>.

4 Editorial. El Cambio Climático Pega a Playas Mexicanas. México. El Sol de México. 2018. Consultado en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/el-cambio-climatico-pega-a-playas-mexicanas-1533922.html>.

5 Organización Mundial del Turismo. Sustainable Tourism – Definition. Madrid. OMT. 2018. Consultado en:

<http://sdt.unwto.org/content/about-us-5>.

6 Ibid.

7 Secretaría de Turismo. 6to Informe de Labores 2017-2018. México. Gobierno de la República. 2018. Pág. 140-141.

8 Ibid. Pág. 140-141.

9 Secretaría de Turismo. Guía de Incorporación y Permanencia – Pueblos Mágicos. México. Gobierno de la República. 2017. Consultado en:

<http://www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2014/10/GUIA -FINAL.pdf>.

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115. (Última Reforma: DOF 27-08-2018)

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Ley General de Turismo. Artículo 10. Fracción I. (Última Reforma: DOF 17-12-2015)

14 LGT. Artículo 10. Fracción IV. (Última Reforma: DOF 17-12-2015)

15 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. México. Inegi. 2018. Consultado en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/> .

16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4o. Párrafo Quinto (Última Reforma: DOF 27-08-2018)

17 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Artículo 8°. Fracción I. (Última Reforma: DOF 05-06-2018)

18 LGEEPA. Artículo 8o. Fracción XV. (Última Reforma: DOF 05-06-2018)

19 Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Artículo 16. Párrafo Segundo. (Última Reforma: DOF 19-06-2017)

20 Ley General de Turismo. Artículo 10. Fracción IV. (Última Reforma: DOF 13-04-2018)

21 LGT. Artículo 10. Fracción VII. (Última Reforma: DOF 13-04-2018)

22 LGT. Artículo 10. Fracción XII. (Última Reforma: DOF 13-04-2018)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2019.

Diputada Martha Angélica Zamudio Macías (rúbrica)