

TURISMO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

José Guillermo VALLARTA PLATA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepto de desarrollo sustentable*. III. *Planeación democrática para el desarrollo*. IV. *Planeación democrática y turismo*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación que me formuló el doctor Jorge Fernández para asistir a este importante Congreso Internacional de Derecho Turístico.

Hace unos cuantos meses tuve la oportunidad de ser ponente en un seminario celebrado en la ciudad de Valladolid, España,¹ en donde se analizó la problemática de turismo y desarrollo sustentable en el medio rural. Lo anterior me motivó a hacer una investigación del tema en México, por lo que muchos de los conceptos que ahora trato son derivados de aquella investigación, que tantas inquietudes me produjo.

México es un país con un enorme potencial turístico; además, esta actividad en el mundo globalizado que estamos viviendo tiende a ser el pivote más importante y consistente de nuestro desarrollo como país.

Nos queda muy poco tiempo para explotar, y acabarnos los recursos no renovables, conforme a los cuales hemos sustentado nuestro desarrollo; además, tampoco debemos cimentar nuestra economía en la remesa de dólares de nuestros connacionales que trabajan en los Estados Unidos de América. Esta cruda realidad debe movernos a revalorar uno de nuestros principales recursos, que merece ser cuidado y tratado con seriedad y pro-

¹ Seminario auspiciado por el Ayuntamiento de Valladolid, IV Seminario Iberoamericano sobre Municipio y Turismo Interior.

fesionalismo; el turismo debe convertirse en el dinamo de nuestro desarrollo. Por eso mi trabajo se orienta en tal sentido, privilegiando las herramientas modernas para proyectar un plan de acción, *id. est*, la planeación democrática y el desarrollo sustentable, como elementos *sine qua non* de un proyecto turístico moderno e innovador.

II. CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Hablar de desarrollo sustentable² es referirnos a una de las cuestiones más recientes que han llamado la atención de la comunidad internacional.

El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.³

Según el jurista griego Michael Decleires,⁴ el desarrollo sustentable coincide en:

- a. La conservación y recuperación cuando ésta sea necesaria, del adecuado capital natural para promover una política cualitativa de desarrollo y,
- b. Las inclusiones de criterios medioambientales, culturales, sociales y económicos en la planificación e implementación de las decisiones sobre el desarrollo, tanto públicas como privadas.

De lo anterior podemos deducir que el desarrollo sustentable implica un modo sustancial en la forma de considerar el desarrollo.

1. *Antecedentes del concepto sustentabilidad*

Por los años setenta del siglo inmediato anterior se denunciaba a *voz en cuello* la deshumanización progresiva de la sociedad y la agresión a

² El principio de sustentabilidad se deriva del vocablo inglés *sustainability*, y no tiene o coincide con término alguno en el idioma español, por lo que se utiliza un neologismo, aunque hay que aclarar que en España se usa el vocablo “sostenibilidad”, y en México se utiliza “sustentabilidad”.

³ Informe de la Comisión Brundtland (ONU).

⁴ Informe elaborado para la Comunidad Europea por Michael Decleires. Cit. por Piñar Mañas, José Luis, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Madrid, Civitas, 2002.

la naturaleza, resultados ambos del culto desmedido al desarrollo, que se tradujo en un desarrollismo inhumano y enajenante.

Las voces de inconformidad que se produjeron alrededor de nuestro planeta dieron lugar a que la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones (ONU) convocara a la primera reunión internacional sobre “Programa Global para el Cambio” en 1987, de donde surgió el informe “Nuestro Futuro Común” o informe “Brundtland”, en honor de Gro Harlem Brundtland, quien organizó dicha reunión.

A partir de dicha reunión y de la Agenda 92 (Río de Janeiro), el mundo comprendió que era imprescindible un cambio cultural y político en torno al concepto de desarrollo, lo que a la postre se tradujo en el desarrollo sustentable.

En un principio, la preocupación por preservar el medio ambiente y procurar una cultura social a favor de la ecología fue lo que motivó la participación de las diferentes naciones y organismos internacionales a tocar el tema del desarrollo y desarrollo sustentable, diferenciando ambos conceptos desde su origen.

Fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, donde se puso de manifiesto por primera vez y de forma oficial la necesidad de preservar para las generaciones futuras el medio ambiente. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, y han de perseguirse al mismo tiempo las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.⁵

El principio primero de la Declaración expresa claramente: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”.

En 1987, en el Informe Brundtland, se consigna una propuesta revolucionaria: el desarrollo sustentable. Fruto de tal informe, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, reafirma la Declaración de Estocolmo, y tratando de basarse en ella, apuesta decididamente por el desarrollo sustentable.

⁵ *Idem.*

En apenas cinco folios, en 27 principios, se sientan las bases de las políticas actuales de erradicación de la pobreza, responsabilidad medio-ambiental, evaluación del impacto ambiental, aplicación del principio de precaución con el fin de proteger el medio ambiente, participación en los asuntos ambientales de los ciudadanos interesados, promoción de los modelos económicos respetuosos con el medio ambiente, derecho a la información sobre actividades que puedan tener efectos ambientales, defensa y reconocimiento de las poblaciones indígenas.

En la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, se desarrolló, en torno a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el llamado Programa 21, que corresponde a un conjunto de acciones y medidas concretas para alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable.

Posteriormente, como resultado de la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles⁶ surgió la carta denominada Aalborg, que contiene los principios del Programa 21 de Río de Janeiro y la Agenda 21 Local, documento que fue firmado por numerosas ciudades.

Otras reuniones capitales han sido la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York en 1997, conocida también como *Río +5*. En dicha reunión se analizó todo lo acontecido en torno al desarrollo sustentable y se concretaron cuestiones fundamentales para garantizarlo.

Evidenciamos el Protocolo de Kyoto (1997) y la elaboración de la Norma ISO 14000, compromisos para promover el objetivo de desarrollo sustentable, desde la reunión de Río de Janeiro.

En 1995 se celebró la Cumbre Social de Copenhague, de donde se desprende el compromiso entre quienes lo ratificaron, de crear un entorno económico, político, social, cultural y legal que permita alcanzar el desarrollo social.⁷

En la reunión Cumbre de Copenhague, el concepto original de desarrollo sustentable fue superado; de la original preocupación de la preservación del medio ambiente evolucionó al desarrollo económico y al desarrollo social.⁸ A partir de este acontecimiento el mundo hablará de sustentabilidad integral.

⁶ Conferencia celebrada en Aalborg, Dinamarca, en 1994.

⁷ Piñar Mañas, José Luis, *op. cit.*, nota 4.

⁸ "We commit ourselves to creating an economic, political, social, cultural and legal environment that will enable people to achieve social development".

El principio de desarrollo sustentable se ha convertido, a raíz de los acontecimientos ocurridos en las dos últimas décadas, en un verdadero principio general de derecho, aplicable e invocable en muchas de nuestras naciones y con una gran repercusión internacional.

En virtud de lo anterior, los Estados y las administraciones deben decidir, de acuerdo con su facultad discrecional, las medidas necesarias para promover y garantizar el desarrollo sustentable.

Sin embargo, el desarrollo sustentable no es sólo obligación del Estado, sino de todo tipo de organizaciones, así como de los ciudadanos, quienes juegan un papel determinante en esta nueva relación Estado-sociedad.

El desarrollo sustentable ha dado lugar a un nuevo derecho más flexible y dinámico, el cual tiene en cuenta los modernos principios de transparencia, información, participación y responsabilidad.

2. El desarrollo sustentable en Europa y América Latina

Ha sido Europa, a través de su Comunidad Económica, ahora transformada en la Unión Europea, la que más ha llamado nuestra atención en torno a la evolución y aplicación legislativa del concepto desarrollo sostenible; estamos conscientes de que las normas comunitarias son de aplicación obligatoria en los países de la Unión Europea, razón por la cual nos abstaremos de particularizar para efectos de este análisis.

La Unión Europea —y en consecuencia, el derecho comunitario— es especialmente sensible a la consecución del objetivo del desarrollo sostenible. Consciente de que su situación económica, social, política e incluso medioambiental es privilegiada, no olvida que los objetivos de Río 92 no se han cumplido. Incluso reconoce que a nivel mundial “la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales está creciendo”.⁹

¿Puede hacer algo Europa frente a tan desoladora situación? Desde luego, es imprescindible pedir una Europa cada vez más solidaria con el resto del planeta, y que al mismo tiempo haga bien su tarea. Cuenta para ello con no pocos instrumentos, pero sin duda entre todos ellos resalta la apuesta por el desarrollo sustentable, al que está dotando de efectiva fuerza jurídica.

⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de 2002, Bruselas, 6 de febrero del 2001, COM (2001).

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Acta Única Europea, dispuso explícitamente que debiera establecerse y aplicarse una política comunitaria de medio ambiente. Por su parte, el Tratado de Maastricht cuenta entre sus objetivos principales el de fomentar un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente, y especifica los objetivos de tal política, los principios que la guían y los factores que deben tenerse en cuenta en su preparación. Más tarde, en el importantísimo (a estos efectos) Consejo Europeo reunido en Lisboa el 27 de junio de 1992, la Comunidad y sus Estados miembros se comprometieron a aplicar rápidamente las principales medidas acordadas en la Conferencia de Río. De nuevo en el Tratado de Ámsterdam (2 de octubre de 1997) se refuerza la idea del desarrollo sostenible. De modo que hoy el Tratado Constitutivo, en su versión consolidada tras Ámsterdam, cita expresamente el desarrollo sostenible en sus artículos 2 y 6. El primero dispone que “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”.

El artículo 60. (antiguo artículo 3 C), por su parte, establece que “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3o., en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Muy especial atención se ha prestado al desarrollo sostenible en las conclusiones del Consejo de Gotemburgo, del 15 y 16 de junio de 2001. En ellas se dedica un entero apartado (II) a la cuestión de “Una estrategia para el desarrollo sostenible”, y si bien sigue estando presente una clara vocación medioambiental en sus planteamientos, se abre paso ya la idea de progreso global basado en tres pilares. “El desarrollo sostenible —afrontar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones— es un objetivo fundamental de los Tratados, que —se dice— exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva”. Y se añade más adelante: “La estrategia de la Unión para el desarrollo sostenible se basa en el principio de que habría que estudiar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones”.

En línea con las conclusiones de Gotemburgo, la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible,¹⁰ elaborada como consecuencia de la invitación que se hizo a la Comisión en la reunión del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, apuesta por la adopción de medidas concretas en el marco de una estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico.

El desarrollo sostenible ha pasado ya a ser, sin ningún género de dudas, pieza fundamental en la construcción europea.

En fin, debe destacarse la preocupación de la Unión Europea por trasladar el principio de desarrollo sostenible a sus relaciones internacionales. Como simple ejemplo, valga el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra, hecho en Madrid el 15 de diciembre de 1995. En el Preámbulo, la Unión Europea y los Estados partes del Mercosur manifiestan conjuntamente su interés por la integración regional como instrumento de promoción de un desarrollo sostenible y armonioso de sus pueblos, basado en principios de progreso social y de solidaridad entre sus miembros, y se señala, entre otros, como objetivo: "La integración regional es uno de los medios para lograr un desarrollo sostenible y socialmente armonioso, así como un mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía internacional".

A. Consejo Europeo de Barcelona 2002

El Consejo Europeo se reunió en Barcelona los días 15 y 16 de marzo de 2002 en su segundo encuentro anual de primavera para tratar la situación económica, social y medioambiental de la Unión.

Los jefes de Estado o de gobierno, los ministros de asuntos exteriores y de Hacienda se reunieron con sus homólogos de los trece países candidatos para debatir la estrategia de Lisboa y su aplicación. El Consejo Europeo destaca la estrategia de Lisboa como un incentivo para que los países

¹⁰ *Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, Bruselas, 15 de mayo de 2001, COM (2001) 264 final. Cit. por Piñar Mañas, José Luis, *op. cit.*, nota 4.

candidatos adopten y pongan en práctica objetivos económicos, sociales y medioambientales claves y como un proceso de aprendizaje mutuo.

El Consejo Europeo, sobre la base del informe de primavera de la Comisión, ha pasado revista a los progresos realizados en los dos primeros años de la estrategia de Lisboa. Toma nota de que ha habido importantes éxitos, pero también de que existen áreas en las que los progresos han sido demasiado lentos. El Consejo Europeo tomó en cuenta las contribuciones de los distintos consejos sectoriales. Ahora, el objetivo consiste en simplificar y consolidar dicha estrategia para lograr una ejecución más eficaz de las decisiones ya adoptadas.

El Consejo Europeo invitó al Consejo a que siga estudiando la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas como parte de su ejercicio de vigilancia anual, en particular, ante el reto presupuestario que supone el envejecimiento de la población.

El crecimiento actual no debe en ningún caso poner en peligro las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras. La estrategia de desarrollo sostenible significa que las diversas políticas deben ser coherentes con los objetivos a largo plazo de la Unión. Debe concederse igual atención a las consideraciones económicas, sociales y medioambientales en el diseño de las políticas y en los procesos de toma de decisiones.

El Consejo Europeo acogió con agrado la decisión relativa a la ratificación del Protocolo de Kyoto en nombre de la Comunidad Europea. Instó a sus Estados miembros a que completen los procedimientos nacionales de ratificación para junio de 2002. El Protocolo debería entrar en vigor antes de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo.

En dicha reunión el Consejo Europeo reconoció la importancia del Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente como instrumento clave para avanzar hacia el desarrollo sostenible, y acogió con agrado los recientes progresos en los debates entre el Parlamento Europeo y el Consejo con vistas a su adopción definitiva.

Además, el Consejo Europeo renovó su llamamiento a los Estados miembros para que reduzcan el nivel global de ayuda pública en términos de porcentaje del PIB para 2003 y los años sucesivos, redirijan esa ayuda hacia objetivos horizontales de interés común, incluida la cohesión económica y social, y la orienten a fallos detectados en el mercado. Una ayuda pública menor y mejor orientada constituye un elemento clave de una competencia eficaz.

En este contexto, el Consejo Europeo reafirmó la importancia para el desarrollo económico y social de la Unión de aumentar la calidad de las administraciones públicas.

El modelo social europeo se basa en un buen funcionamiento de la economía, en un alto nivel de protección, educación y diálogo social. Un Estado del bienestar activo debería alentar a las personas a trabajar, puesto que el empleo es la mejor garantía contra la exclusión social. El Consejo Europeo consideró que la Agenda Social Europea aprobada en Niza constituye un medio importante para reforzar el modelo social europeo. El Consejo Europeo de Primavera debe constituir la ocasión de una revisión a fondo de los avances logrados en la realización de sus objetivos. Dicha revisión debe dar un nuevo impulso y conducir, en su caso, a iniciativas adecuadas. Los objetivos de Lisboa únicamente podrán alcanzarse mediante esfuerzos equilibrados tanto en el frente económico como en el social.¹¹

B. Johannesburgo 2002

Del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, en Johannesburgo, Sudáfrica, se realizó la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La Cumbre de Johannesburgo es una oportunidad muy importante para que el mundo logre avanzar en pos de un desarrollo sostenible para el futuro, en el cual todas las personas puedan satisfacer sus necesidades presentes y futuras, sin dañar al medio ambiente.

El desarrollo sostenible significa abordar de una manera distinta la cuestión del desarrollo, e implica una nueva modalidad de cooperación internacional, en la cual se reconoce que las decisiones tomadas en una parte del mundo pueden afectar a las personas de otras regiones. El desarrollo sostenible requiere emprender acciones que miren hacia el futuro y que impulsen el progreso mundial en beneficio de todos.

El camino a seguir se planteó en 1992 en la Cumbre realizada en Río de Janeiro. No obstante, aún queda mucho por hacer, pues existe una larga distancia entre las propuestas de Río y las acciones concretas que se han tomado desde entonces. La Cumbre de Johannesburgo promovió la implementación de acciones concretas en tiempos delimitados.

El tema principal de la Cumbre fue: *¿cómo se debe transformar al mundo para asegurar el desarrollo sostenible?* Este propósito implica abordar

¹¹ Consejo Europeo de Barcelona 2002 (Conclusiones).

una gran variedad de cuestiones relevantes, como la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico, la protección del medio, la desertificación, el agua, la energía, la salud, la agricultura, la biodiversidad, el empleo, la educación, los océanos, los bosques, las tierras áridas, los pantanos, el calentamiento mundial y la atmósfera, entre muchos otros.

Los acuerdos de Johannesburgo se desarrollaron sobre las bases que plantearon foros internacionales de alto nivel anteriores, tales como la Cumbre de Río (1992), la Cumbre del Milenio (2000) y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey, México (marzo de 2002).

La Cumbre de Johannesburgo ha sido la reunión internacional más grande de la historia sobre el tema del desarrollo sostenible, ya que convocó a miles de participantes, entre ellos, jefes de Estado y de gobierno, líderes empresariales y representantes de la sociedad civil.

De esta reunión se espera lograr un compromiso mundial que reafirme el propósito de impulsar el desarrollo sostenible. Asimismo, que se definan acciones concretas y prioritarias que deberá emprender la comunidad internacional.

La Cumbre sirvió para forjar alianzas entre los gobiernos, la sociedad civil y las empresas, que permitirán enfrentar problemáticas específicas y mejorar de manera tangible la vida de las personas en todo el mundo.¹²

Para que la Cumbre de Johannesburgo logre sus propósitos con éxito se requiere la participación, no sólo de los gobiernos, sino de todos los actores de la sociedad, incluyendo al sector privado.

C. Conferencia Internacional de Monterrey, México 2002

La financiación del desarrollo fue el tema de la Conferencia Internacional realizada en Monterrey, México, entre el 18 y el 22 de marzo de 2002. A la reunión asistieron jefes de Estado y de gobierno y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de las entidades financieras internacionales y de la comunidad empresarial. El objetivo fue buscar modalidades para movilizar los recursos de financiamiento necesarios para alcanzar las denominadas Metas del Milenio en materia de desarrollo, las que incluyen, por ejemplo, la reducción a la mitad de la incidencia de la pobreza antes del año 2015. En la Conferencia se confrontaron distintas

¹² Carpeta de prensa de la Cumbre de Johannesburgo 2002.

visiones sobre el sentido del desarrollo, y sobre las responsabilidades que les caben a los distintos segmentos de la comunidad internacional.

El Consenso de Monterrey es el documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que contiene los acuerdos y compromisos adoptados por los jefes de Estado y de gobierno que se reunieron en México. Éste consta de tres partes:

- I. Cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo: una respuesta mundial.
- II. Principales medidas, que incluyen: movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo; movilización de recursos internacionales para el desarrollo; la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados; el comercio internacional como promotor del desarrollo; aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo; la deuda externa; tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo, y
- III. Mantenimiento del compromiso, donde se asegura que seguirán dedicados a la labor en pro del desarrollo a nivel nacional, regional e internacional.

Cabe destacar dos intervenciones en el Foro:

- Intervención de Laura Frade de Foro Global.— En representación de las ONG's, sostiene que el modelo actual no está impulsando el desarrollo sustentable y con equidad y que tampoco parece haber evidencia de que exista una voluntad de cambio por parte de los Gobiernos. A la vez, presenta propuestas de un modelo económico alternativo que ponga a la gente en el centro del desarrollo. Entre ellas se encuentran: la plena realización de los derechos humanos como el objetivo de un nuevo modelo de desarrollo sustentable con equidad, igualdad y justicia; el marco conceptual de cualquier apoyo financiero que debe incluir los principios de rendición de cuentas, buena gobernabilidad y la participación inclusiva de la sociedad civil; y las instituciones internacionales de comercio deben reconocer que el comercio y ellas deben ser medios del desarrollo y no fines en si mismas.
- Intervención de Lennart Boege, Presidente del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).— Destaca la importancia de ayudar al desarrollo de las zonas rurales, en la que se ubica gran parte de la población pobre, y que además está constituida en su mayoría por personas que se dedican a la agricultura. Agrega que la mayoría de los gastos

sociales están destinados a este sector, pero que las inversiones que se realizan en esta área no son sostenibles por sí mismas si no se crean las condiciones para que aumenten la productividad y los ingresos. Por ello solicita que se apliquen políticas que promuevan el crecimiento rural y agrícola.¹³

3. El desarrollo sustentable y el medio ambiente

En las últimas décadas el debate del desarrollo sustentable¹⁴ y el medio ambiente se ha dado a nivel internacional, poniendo en el tapete de las discusiones las implicaciones locales y globales del desarrollo, tal y como éste se produjo en las últimas décadas del siglo XX.

Es interesante repasar estas discusiones; la primera se inicia a finales de los años sesenta, y la otra inicia en la década de los años ochenta.

A. Primer periodo

En este lapso, la discusión se centra en torno al medio ambiente, el cual se ve afectado por el crecimiento económico. El resultado es que se duda del crecimiento como objetivo.

Por su parte, los ambientalistas demuestran científicamente la importancia, para la calidad de vida de la humanidad, de contar con un ambiente de calidad y con el uso apropiado y razonable de los recursos naturales.

En este periodo, las naciones más avanzadas enfocan su atención hacia los problemas de un mundo aparte, *id est*, el que ha logrado un alto grado de desarrollo, por lo que la atención se focaliza en unos cuantos países.¹⁵

Es obvio que la principal preocupación de los países altamente desarrollados, en este periodo, se centra en el agotamiento de aquellos recursos no renovables, como el petróleo y sus derivados, el carbón, etcétera.

B. Segundo periodo

En este lapso, que da inicio a una serie de reuniones, asambleas y cumbres internacionales, se parte de la premisa de que el crecimiento econó-

¹³ Boletín de Intercambios, Conferencia Internacional de Monterrey, México, 2002

¹⁴ Para efectos de este trabajo hemos utilizado indistintamente el vocablo “sostenible”, como se utiliza en España, y “sustentable” como se usa en México.

¹⁵ *V. gr.* el Grupo de los Ocho.

mico debe ser compatible con la conservación de los recursos naturales y la adecuada atención y cuidado del medio ambiente. Además, y esto es importante de mencionar, se reconoce al crecimiento económico como un elemento indispensable para erradicar la pobreza; también fue determinante evaluar la conducta de los países con un dinámico desarrollo y con un alto grado de industrialización, para comparar ese crecimiento económico con las políticas del respeto al ambiente y la atención de los recursos naturales, poniendo énfasis en los recursos renovables vitales, como son los bosques, el suelo, la biodiversidad, el agua, etcétera.

En su última etapa, la preocupación se amplía hacia la protección del ecosistema, como pueden ser los desechos, el calentamiento global, capa de ozono, etcétera.

La conclusión en lo que ve al segundo periodo, en donde se busca un involucramiento universal de los países, cuando menos los altamente desarrollados en primera instancia, es el desarrollo sustentable, que fue definido por la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987, informe Brundtland) como “aquel desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin disminuir la capacidad de las siguientes generaciones de satisfacer las suyas”.

El desarrollo sustentable, de acuerdo con lo anterior, es un objetivo deseable; en consecuencia, la búsqueda debe centrarse en establecer una serie de criterios para asegurar una senda factible de sustentabilidad.¹⁶

El crecimiento económico, en consecuencia, debe propiciarse como un medio para abatir la pobreza y mejorar el nivel de vida de los habitantes de una comunidad, región o país. Por el contrario, buscar el avance económico sin prestar el cuidado del medio ambiente no posibilitará que el crecimiento económico sea sustentable.

El desarrollo, de acuerdo con las primeras premisas mencionadas, las cuales tienen ya valor universal, se puede definir como el avance en una serie de valores que la sociedad considera deseables. ¿Cuáles valores incluir y como ponderarlos? Éste es un debate indispensable en toda sociedad, ya que debe ser contundente la importancia que se le dé a la reducción de la pobreza, en relación con otros objetivos.

¹⁶ Guevara Sanginés, Alejandro, “Pobreza y medio ambiente en México”, *Teoría y evaluación de una teoría pública*, México, Universidad Iberoamericana, Instituto Nacional de Ecología e INAP, 2003, 12.

Sin embargo, para lograr un sano equilibrio en el concepto de *sustentabilidad*, lo importante es encontrar el modo de mantener el conjunto de valores con impacto en su tiempo.

En la mayoría de los países encontramos criterios uniformes en torno a lo anterior; ejemplificamos: Valores compartidos

- Nutrición
- Salud
- Educación
- Seguridad
- Vivienda
- Recreación y deporte
- Cultura
- Producto interno bruto
- Acceso a la justicia
- Derechos humanos
- Reducción de la pobreza
- Equidad, etcétera.

En conclusión, el desarrollo sustentable debe opcionar en torno a los valores atribuibles a la conservación de la naturaleza dentro de las prioridades a alcanzar por una nación a través de una ecuación de bienestar que fija ponderadores a distintos aspectos del desarrollo, a saber: nivel de vida (consumo per cápita), condiciones de vida y estado del medio ambiente.

III. PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO

Al hablar de planeación democrática, enfocada al desarrollo, pudiera parecer que se altera el contenido del principio general de la planeación; sin embargo, se entiende que esta última es una acción aislada de la administración, que en su conjunto analiza y evalúa el proyecto del universo que le compete. Entonces, hablar de la planeación democrática enfocada al desarrollo implica necesariamente la acción conjunta de la administración en comunión directa con la sociedad, en particular con los habitantes de las comunidades marginadas del desarrollo nacional.

Entendemos, en consecuencia, a la planeación democrática, como el conjunto articulado de procesos, planes, programas, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, etcétera, así como mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre la administración y organismos sociales y privados, que se interrelacionan entre sí para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y sus regiones.

La característica de esta modalidad de la planeación estriba en que al lado de una planeación técnicamente adecuada se incorporen las inquietudes y demandas de la sociedad en la agenda de la administración, a fin de lograr un desarrollo sostenible en ejercicio compartido.

En esa virtud, expondré la necesidad e importancia de que la administración implemente la planeación democrática.

Las tendencias actuales en la administración pública se encaminan más hacia las prácticas democráticas, dando paso a la pluralidad política y a la participación ciudadana. Comenzamos a considerar a la democracia no como un fin en sí mismo, sino como parte de un proceso que posibilita los cambios económicos, políticos y sociales.

Las administraciones que se precien de ser democráticas deben identificar que su verdadero objetivo es el bienestar ciudadano.

El gobierno no sólo debe actuar conforme a su particular visión por más sustentada que esta sea, sino que es necesario que conozca en detalle cuáles son las necesidades más sentidas de los ciudadanos y dar prioridad a las demandas que de ellas se derivan.

Esta atención es prioritaria, ya que el aparato del Estado debe recurrir a una sociedad cada vez más crítica y demandante para obtener su apoyo y legitimidad.

La administración pública, desde la perspectiva política, tiene relación con el mantenimiento y el ejercicio del poder, pues constituye un instrumento mediante el cual se materializan las políticas públicas y éstas se llevan a cabo cotidianamente, lo cual mantiene la legitimidad del orden político. Además, es el medio para materializar los fines del Estado, fungiendo como intermediaria entre el Estado y la sociedad, permitiendo cumplir los programas y políticas emanados de las demandas formuladas desde diferentes procedimientos democráticos.

Los gobiernos no pueden subsistir únicamente bajo la idea de que hayan surgido por un sistema electoral transparente, sino que requieren ser legi-

timados constantemente por la ciudadanía, basándose en su desempeño, la eficiencia, y además que incluya la participación de todos los actores que se ven afectados por la misma. No se darán resultados óptimos si los participantes de las acciones del gobierno y la ciudadanía no hacen suyos los objetivos de la planeación.

La planeación debe replantear y resolver los problemas y demandas de la ciudadanía de manera constructiva, debiendo incorporarse en el análisis para la conformación del diagnóstico, las variables que el entorno marca; es decir, partir de las particularidades territoriales, sociales y económicas de la entidad, para identificar y estructurar los objetivos, estrategias, líneas de acción e implementación adecuadas, a fin de que la planeación pueda dar los resultados que se esperan en el momento de su implementación.

Los planes y programas que construyen la planeación deben tener un objetivo claro de hacia dónde se quiere ir, identificar cuál es el escenario hacia donde se dirigen las acciones de gobierno, considerando las principales problemáticas que se tienen identificadas por la propia experiencia del gobierno en todos los ámbitos. Asimismo, no se puede contar con una adecuada planeación si no se contempla el rubro de los recursos con los que se cuenta y las variables del entorno. De lo contrario, se plantea una perspectiva que no beneficiará de forma estratégica el desarrollo de las entidades.

La definición de las estrategias y líneas de acción deberán tener efectos multiplicadores. Una acción particular denotará otras, y sus efectos que impactarán estratégicamente en los problemas identificados en la sociedad.

Por otro lado, la planeación al interior del gobierno permite la interrelación entre las diferentes dependencias, ya que se articulan las estructuras programáticas, en donde se define, “quien realizará que y con qué mecanismos de coordinación”. Esto permite que no haya duplicidad de funciones, y, por lo tanto, evitar el desperdicio de recursos públicos.

Los planes sirven como ejes rectores de su actividad y permiten visualizar esa sutil unión que hay en todos los procesos gubernamentales, que, finalmente, son los objetivos generales identificados.

Los procesos de planeación no cumplen cabalmente su función si no se cuenta con un proceso de seguimiento y evaluación. Se deben medir los resultados de la acción producto de los procesos de planeación. Una de las formas de medir dichos resultados es a través de indicadores globales, los cuales habrán de estar integrados por las principales variables de cada fenómeno y objetivo a medir.

En este sentido, en el contexto estatal¹⁷ la planeación gubernamental se aborda a partir de tres vertientes principalmente: la planeación estatal la planeación por sectores y la planeación regional. La planeación estatal deberá estar conformada en concordancia con la planeación nacional, pero considerando las particularidades y características de la entidad.

La planeación sectorial se establece atendiendo a problemáticas específicas de los diferentes sectores a fortalecer. Por su parte, la planeación regional se enfoca a las problemáticas comunes de una parte del territorio estatal, y que tienen jurisdicciones diferentes y peculiaridades locales.

La planeación regional es un acuerdo en cuanto a los objetivos que se persiguen y los procedimientos necesarios para organizar la acción del gobierno y la gestión pública con el concurso de las diferentes autoridades cuyas diversas jurisdicciones componen una región o una gran concentración urbana. Busca atender problemas y construir propuestas que respeten las divisiones políticas y adopten una visión centrada en la geografía social y humana de la región, y no tanto en los límites políticos y territoriales.

Este tipo de planeación requiere una visión de largo plazo, además de altos grados de consenso entre las entidades. La planeación regional se realiza entre municipios que comparten una zona geográfico-económica, y, por lo tanto, tienen intereses en común que deben ser preservados a través del tiempo.

La planeación es una obligación del gobierno nacional que guía las actividades de todas las áreas del gobierno.

En este contexto, la planeación nacional del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.¹⁸

Los gobiernos no deben ser administrados de acuerdo con sus presupuestos, sino éstos ser congruentes con los objetivos declarados con base

¹⁷ Me refiero al sistema federal mexicano y el contexto estatal que pertenece a las entidades federativas.

¹⁸ Ley de Planeación y Ley de Desarrollo Rural Sustentable, consultada en la página Web <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

en las prioridades de la sociedad. Para llevar a cabo una adecuada planeación es necesario que se definan los objetivos generales tanto del gobierno como de las instituciones, así como los planes de mediano y largo plazo que sirvan de base para la acción pública, complementándose con presupuestos por programas a mediano plazo y anuales, así como definir la misión, la visión, las estrategias y metas.

Sin embargo, en el contexto actual, no puede desligarse un gobierno eficiente sin colocar al ciudadano y a la sociedad civil en el centro de la administración.

Lo anterior no es casualidad, sino que es producto de la dimensión de las administraciones; es un cambio en la posición de las administraciones y los ciudadanos, donde la primera no es superior a los segundos.¹⁹

La participación democrática puede ser una herramienta que reduzca las presiones de los ciudadanos a través de marchas, manifestaciones, plantones, apoderamiento de oficinas, cierre de carreteras, secuestro de instalaciones de servicios públicos y huelgas de hambre, que pretenden influir en las decisiones de gobierno que les afectan. Asimismo, evitará el proselitismo político de líderes que aprovechan las necesidades de los ciudadanos, particularmente de los grupos marginados. Es decir, se abren foros para que las necesidades y prioridades de la ciudadanía se incorporen a la agenda de gobierno y encuentren nuevos canales de respuesta a sus demandas.

Es por ello que resulta relevante crear mecanismos para captar las demandas ciudadanas de forma oportuna, antes de que se conviertan en una problemática social, teniendo estrategias para no sólo captar demandas e intercambiar opiniones, sino para negociar y coparticipar a la ciudadanía de la responsabilidad de gobernar. En cierto sentido se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas que respondan a los fenómenos que consideran les afecta.

La planeación democrática es un ejercicio en el que participan organizaciones, instituciones y ciudadanos para introducir demandas y dar seguimiento al ejercicio de la administración pública en sus diferentes ámbitos. Asimismo, se materializa a partir de planes y programas, al inicio de una administración, que por tradición elabora un plan de acción e invita a los sectores de la sociedad a emitir sus propuestas para incorporarlas en él.

¹⁹ Chemor Ruiz, Antonio, “Planeación democrática para el desarrollo del estado de México”, *Revista IAPEM*, IAP del Estado de México, núm. 65, 2006.

La planeación democrática está cimentada en el proceso de consulta popular, en un marco de concentración que armoniza los intereses de la sociedad, fija los objetivos, metas y los programas y acciones del desarrollo. Es un medio para articular las demandas sociales, siendo su objetivo final el beneficio de las mayorías. Exige participación popular, y es la mejor herramienta para efectuar el cambio social. Debe estar fincada en un contexto real económico y financiero; es flexible y reconducible.²⁰

También, como instrumento de trabajo, ordena y hace eficiente la participación popular en el desarrollo regional, ayuda a conducir al gobierno conforme a la voluntad de la sociedad, diagnostica y fija metas, estrategias, programas y acciones que nos lleven a un mejor gobierno.

Desde la aparición de la planeación democrática, los planes y programas no tuvieron el efecto esperado; es decir, era un documento que no regía cabalmente el proceso de toma de decisiones.

A pesar de lo anterior, los principios de la planeación han sido integrados en los contextos estatales y en los procesos cotidianos, como lo demuestran los planes institucionales y sectoriales. La adopción de la planeación no es opcional, es una necesidad ante la complejidad del entorno social y económico.

Una característica que deben tener los planes y programas para el desarrollo del Estado es un proceso de planeación descentralizada que permita incorporar las necesidades y demandas provenientes de las diferentes regiones que conforman el territorio nacional.

1. La planeación democrática en México

Desde su conformación, y salvo breves lapsos, el sistema de gobierno en México estuvo caracterizado por un presidencialismo dominante, y en algunas ocasiones grosero, en donde la voluntad y el capricho del presidente en turno, en las negociaciones políticas y en la acción de la administración pública en general, le otorgaba rasgos particulares a la acción de gobernar.

Lo anterior produjo ignorancia o marginamiento en los procesos de planeación existentes y supeditó los mecanismos de participación a los de control.

²⁰ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Planeación democrática*, México, INAP, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. <http://www.bibliojuridica.org/libros>

Durante este periodo de preponderancia presidencial la sociedad fungía como elemento pasivo o mero espectador en el ejercicio del gobierno, lo cual significaba que sus demandas no eran tomadas en cuenta en la agenda pública.

Por lo general, la defensa de las demandas o requerimientos sociales eran abanderadas en un juego maquiavélico por el partido político dominante o por organismos sociales o sindicales afines al gobierno, quienes en forma indirecta se beneficiaban con la satisfacción de los requerimientos por parte del Estado.

Este esquema, obvio es decirlo, se repetía en los tres niveles de gobierno; *id est*, el federal, el estatal y el municipal.

Con la reforma política y la alternancia en el poder en las administraciones públicas, emanadas de diferentes partidos políticos, estas prácticas han ido disminuyendo; la opinión de una ciudadanía cada vez más enterada y más participativa ha tomado la importancia que merece, al conformar las agendas de gobierno.

Una de las características de esta nueva relación sociedad-gobierno es que se exige un mejor desempeño en la acción de gobernar y se demanda transparencia y eficiencia. Lo anterior obliga a la administración a mejorar su actuación; para ello deberá apoyarse definitivamente en la planeación, herramienta útil para llevar a buen término su cometido.

México, en consecuencia, va entrando de lleno a la etapa de la planeación democrática para el desarrollo, tratando de erradicar las viejas prácticas unilaterales e impositivas que tantos fracasos propiciaron.

IV. PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y TURISMO

En la perspectiva del desarrollo integral de nuestro país, el turismo es una de las actividades que reúne más bondades para ser un factor que potencie la economía nacional.

Es indudable que las características físicas y posibilidades de desarrollo de nuestra geografía, aunadas a los elementos culturales, poblacionales y de infraestructura existentes, nos llevan a pensar que tenemos un enorme potencial turístico a desarrollar.

Sin embargo, el desarrollo de la actividad turística no puede darse de manera fortuita o unilateral por parte de los interesados en su desarrollo.

El sector público, integrado por el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, deberá actuar con un sentido de orden y de responsabilidad, privilegiando el principio de subsidiariedad, pero unido en torno a políticas públicas que posibiliten un adecuado y moderno proyecto de un desarrollo integral turístico del país. El gobierno federal tiene la enorme responsabilidad de articular un proyecto que nos permita orientar adecuadamente la inversión pública y la privada a un proceso articulador de la actividad turística nacional.

El turismo no puede ni debe ser responsabilidad de unos cuantos, orillados en su gran mayoría a desarrollar de manera primaria nuestro patrimonio de playas, montañas, pueblos, zonas de interés turístico y lugares de interés histórico o cultural; esta forma de explotar nuestros recursos debe concluir; México requiere de un gran proyecto nacional turístico, concebido mediante la planeación democrática y debidamente orientado a lograr el desarrollo sustentable de las regiones a donde se oriente.

Lo anterior significa que debemos dar un verdadero impulso a esta actividad, que vista de manera objetiva puede ser uno de los principales factores de desarrollo del México moderno.

En el capítulo de la planeación democrática,²¹ insistimos en la necesidad de que la administración, en este caso el gobierno federal, encabece un proyecto que abarque la problemática y las posibilidades reales del turismo a nivel nacional.

Hablar en esas condiciones de la planeación democrática enfocada al desarrollo turístico implica necesariamente la acción conjunta de la administración pública en comunión directa con la sociedad.

La planeación democrática, así concebida, deviene en un conjunto articulado de procesos, planes, programas, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, etcétera, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre la administración y organismos sociales y privados, que se interrelacionan entre sí para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo sustentable del país y sus regiones.

Aquí resalta la bondad de una interacción con la sociedad en un proyecto que debe ser compartido: por una parte una planeación técnicamente

²¹ Véase capítulo “Planeación democrática para el desarrollo”.

adecuada, y por la otra las inquietudes, propuestas y demandas de la sociedad, a fin de lograr un desarrollo sustentable en ejercicio compartido.²²

La actividad turística moderna (citaremos algunos ejemplos más adelante), nos obliga a actuar de manera subsidiaria y con proyectos compartidos con la sociedad, a fin de evitar que los grupos que participan del turismo sean marginados y nos presenten un obstáculo al desarrollo de la actividad.

Tenemos ejemplos muy contundentes de prestadores de servicios turísticos que boicotean la actividad por intereses de grupo, o problemas de tenencia de la tierra con ejidos o comunidades, a donde pertenece el desarrollo, que ahuyentan el turismo y dan al traste con una fuerte inversión turística; lo anterior por no haber involucrado a la sociedad en una interacción y en un proyecto que debe ser compartido.

Un modelo de planeación democrática en la actividad turística debe involucrar al inversionista privado, a los programas de inversión internacionales,²³ a los dueños de las tierras que sean parte del desarrollo, a las entidades federativas y municipios involucrados, a los sindicatos de prestadores de servicios y en general a la sociedad, que en conjunción con el gobierno federal potenciarán un proyecto de desarrollo turístico sustentable.

La planeación debe ser cuidada en todos sus elementos, y la interacción para lograr el proyecto debe estar contemplada en las nuevas políticas públicas que el presidente de la República ordene al sector turismo.

Pondré de ejemplo una nueva región de desarrollo de turismo en el país.

REGIÓN PUERTO VALLARTA, JALISCO; BAHÍA DE BANDERAS, NAYARIT

Actualmente la Región Puerto Vallarta, Jalisco, y Nuevo Vallarta, Nayarit, zona conurbada turística del primero, constituyen la segunda región en importancia de derrama turística nacional. En esa virtud, tanto el gobierno federal, los gobiernos locales de Jalisco y Nayarit, aunque de manera discordinada y en algunos casos con antagonismo,²⁴ están pugnando por el desarrollo de la región.

²² Vallarta Plata, José Guillermo, “Turismo y desarrollo sostenible en el medio rural”, IV *Revista Internacional de Administración Pública*, Jalisco, IAP, 2007.

²³ V. gr. los PPS.

²⁴ Es el caso del Centro de Convenciones que pretenden construir los gobiernos de Jalisco y Nayarit en sus respectivos territorios.

Por su parte, la iniciativa privada está desplegando una inusitada actividad de inversión en el corredor conurbado Puerto Vallarta-Bahía de Banderas.

Lo ideal, de acuerdo con el proyecto de planeación democrática y desarrollo sustentable, es que el gobierno federal encabece los esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales en un proyecto integral que abarque el desarrollo de la costa del Pacífico, desde San Blas, Nayarit, hasta Puerto Vallarta, Jalisco, para continuar con un gran corredor turístico por el estado de Jalisco hasta llegar a la Costa Alegre, que abarca los municipios de Chamela y la región Barra de Navidad en Jalisco (municipio de Cihuatlán).

Las necesidades para este gran proyecto de desarrollo son múltiples, a saber:

- Autopista inconclusa Guadalajara-Tepic-Puerto Vallarta.
- Infraestructura hotelera, restaurantera y de servicios.
- Instalaciones aeropuertarias modernas en Puerto Vallarta (ampliación, en su caso).
- Capacitación turística.
- Captación de la inversión extranjera.
- Creación de instalaciones para embarcaciones.
- Mejoramiento de las poblaciones en donde se ubiquen instalaciones turísticas.
- Proyecto de educación en torno a una dinámica de servicios turísticos eficientes, etcétera.

Es obvio que un proyecto de esta naturaleza requiere de una adecuada planeación democrática en donde participen todos los actores de la nueva actividad.

Si pensamos prioritariamente en proyectos viables turísticamente, como el corredor turístico Jalisco-Nayarit, que sin duda existen otros de igual potencial a nivel nacional, y los desarrollamos con un principio de orden, y privilegiando la planeación democrática y el desarrollo sustentable, nuestro país entrará de lleno en una nueva etapa de desarrollo económico.

1. Turismo, factor de desarrollo regional

Quizá equiparable al descubrimiento de la cibernetica con la implementación de técnicas cada día más asombrosas y la potencialización de las naciones altamente desarrolladas que han utilizado y mejorado su tecnología, así también el turismo, como factor de desarrollo, en las últimas décadas ha logrado un potencial antes nunca visto. Los países que han privilegiado esta actividad en el mundo han dejado al margen su singular forma de promover el turismo como tradicionalmente se había venido realizando, para dar lugar a la elaboración de todo un proyecto de desarrollo en la materia, que involucra a todos los interesados, directa o indirectamente, y que ha ampliado su cobertura a campos cada vez más complejos y sofisticados.

Lo anterior no quiere decir que el turismo tradicional, aquel que gusta de viajar por conocer la historia, la cultura, los centros vacacionales conocidos, las grandes ciudades y monumentos históricos, la gastronomía de un país, etcétera, vaya a perder su acostumbrada forma de viajar y hacer turismo; por el contrario, este turismo puede ser integrado a un proyecto más amplio de participación, logrando que la estancia días-turista en el país se alargue en beneficio de una mayor derrama económica.

Además, en el caso de nuestros países, el turismo tendrá un abanico más amplio de posibilidades y atractivos, en la medida en que logremos potenciar aquellos lugares que aún no forman parte del inventario turístico nacional, pero que poseen un potencial importante para ser desarrollado, y de esa manera hacer sustentable su desarrollo.

Es menester, además, posibilitar una actividad turística nacional que tienda a ser cada día más importante, orientándola a descubrir parajes, pueblos históricos, rutas que conforman diversos episodios de nuestra historia, turismo ecológico, turismo deportivo, religioso, etcétera.

Para ello se deberá optar por la profesionalización del sector y el involucramiento de la sociedad y de los entes locales, en la implementación de planes democráticos de desarrollo regional que motiven el desarrollo de zonas rurales marginadas o no, las cuales sean susceptibles de proyectar un crecimiento sustentable, merced a los atributos de su medio ambiente, su riqueza y entorno, el cual deberá transformarse adecuadamente para incorporarse a una nueva forma de participación en una actividad tan relevante como es el turismo.

México cuenta con una enorme biodiversidad; con escenarios que van de la alta montaña al altiplano, de la selva al desierto; una enorme riqueza

de flora y fauna; tiene un pasado muy rico en cultura y tradición, ruinas arqueológicas milenarias, culturas diversas, ciudades coloniales, paisaje, playas, zonas turísticas consolidadas, gastronomía, posibilidad de desarrollar turismo deportivo, cultural, de distracción, religioso, científico, etcétera.

Falta, en consecuencia, que empecemos a actuar para hacer del turismo nuestra principal actividad y convertirla en fuente primigenia de ingresos.

La competitividad en la globalización actual en México debe darse en sectores como el turismo y la agricultura altamente tecnificada. Tenemos un gran potencial con nuestros socios NAFTA, *id est*, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, que tradicionalmente hacen turismo a ciertas zonas del país.

Profesionalicemos el turismo; propiciemos una verdadera revolución en el sector y hagamos participar de este proyecto nacional a todas las regiones y zonas marginadas del país, que tengan los requerimientos necesarios para posibilitar esta actividad. Hagamos partícipes de estas inquietudes a los ciudadanos y autoridades. Solamente con un proyecto integral haremos realidad el proceso de desarrollo regional sustentable que tanto requieren nuestras zonas rurales, tradicionalmente olvidadas y marginadas.

2. Importancia del turismo para el desarrollo sustentable de México

A continuación haré algunas referencias de la inversión privada en el sector turismo, datos que robustecen la tesis de que el desarrollo turístico nacional requiere de un macroproyecto basado en la planeación democrática y en el desarrollo sustentable.

| Inversión privada anual y acumulada en el sector turístico | | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------------|
| Año | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Mayo 2006 | Total acumulado |
| TOTAL | 1,564.4 | 1,476.8 | 1,656.3 | 2,294.8 | 2,723.5 | 1,892.0 | 11,607.9 |

Las cifras corresponden a la inversión identificada por año del 2001 a mayo de 2006. Cifras en millones de dólares americanos.

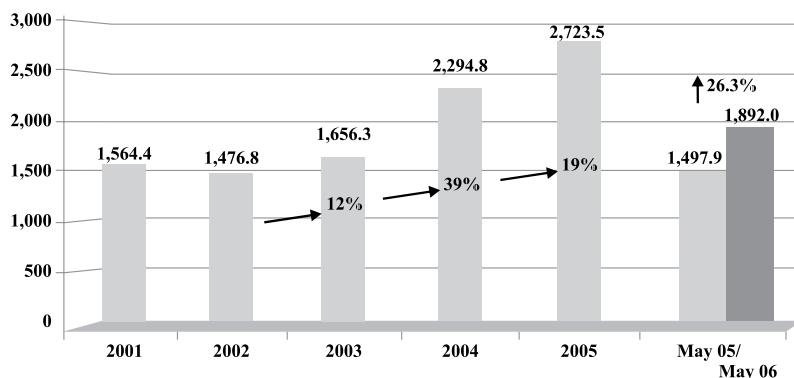
LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR TURÍSTICO

Inversión turística privada acumulada 2001-2006

A lo largo de los últimos seis años se ha identificado una inversión total acumulada en el sector turístico de 11,607.9 millones de dólares (mmd).

Como se observa en la gráfica, a partir de 2002 la inversión se ha caracterizado por una tendencia ascendente, que en el menor de los casos ha sido del 12% anual.

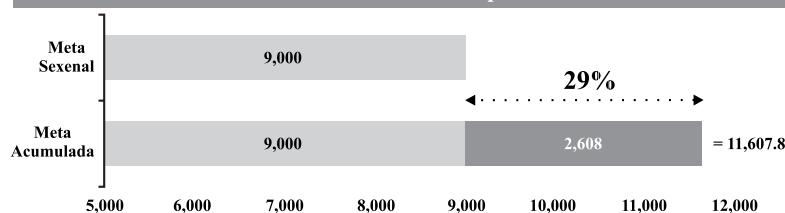
Incremento porcentual de la inversión privada en el sector turístico



Las cifras corresponden a la inversión identificada por año del 2001 a mayo de 2006. Cifras en millones de dólares americanos.

Al inicio del sexenio se planteó una meta de inversión privada por un monto total de 9,000 mmd, la cual fue superada con un año y medio de anticipación al acumular en julio del 2005 una inversión de 9,104.36 mmd.

% de incremento sobre la meta de inversión privada en el sector turístico



Las cifras corresponden a la inversión identificada por año del 2001 a mayo de 2006. Cifras en millones de dólares americanos.

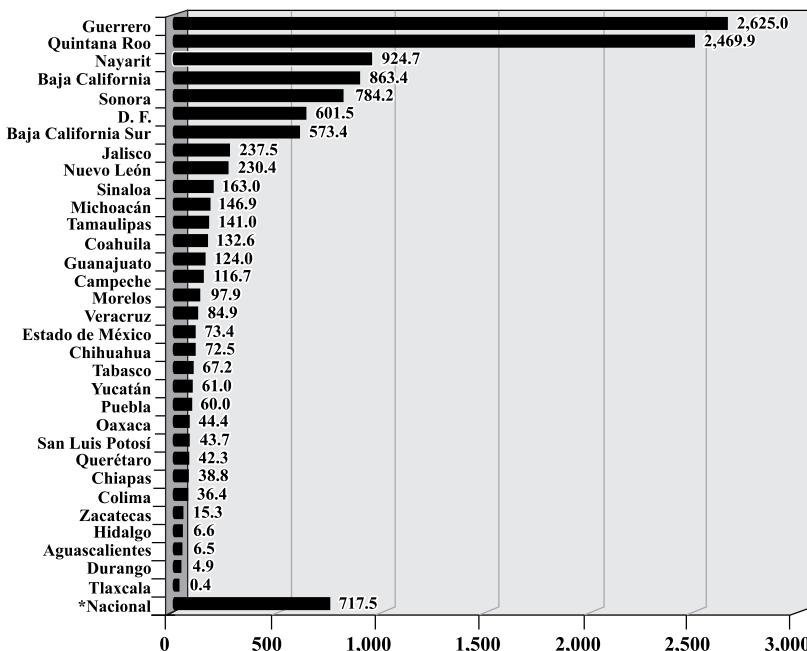
De julio a mayo del 2006 se ha incrementado la inversión en 2,608 mmd, lo que representa un 29% por encima de la meta originalmente planteada.

Inversión por entidad federativa.

En la siguiente gráfica se observa cómo la inversión privada se ha concentrado prácticamente en las entidades federativas con destinos de playa consolidados.

En el estado de Guerrero, con el 89% de la inversión se ha concentrado en el municipio de Acapulco. En Quintana Roo, el 82% de inversión se ha

Inversión privada en el sector turístico por entidad federativa



Las cifras corresponden a la inversión identificada por año del 2001 a mayo de 2006. Cifras en millones de dólares americanos.

* Se refiere a inversiones cuyo alcance abarca a más de una entidad federativa.

focalizado en Cancún y en la Riviera Maya. En Nayarit, más del 60% de la inversión se efectuó en Nuevo Vallarta.

Las 10 entidades federativas con mayor inversión privada acumulada en el sector turístico

| Posición | Estado | Inversión | % | % Acumulado |
|----------|----------------------------|----------------|---------------|----------------|
| 1 | Guerreo | 2,625.0 | 22.6 % | 22.6 % |
| 2 | Quintana Roo | 2,469.9 | 21.3 % | 43.9 % |
| 3 | Nayarit | 924.7 | 8.0 % | 51.9 % |
| 4 | Baja California | 863.4 | 7.4 % | 59.3 % |
| 5 | Sonora | 784.2 | 6.8 % | 66.1 % |
| 6 | D.F. | 601.5 | 5.2 % | 71.2 % |
| 7 | Baja California Sur | 573.4 | 4.9 % | 76.2 % |
| 8 | Jalisco | 237.5 | 2.0 % | 78.2 % |
| 9 | Nuevo León | 230.4 | 2.0 % | 80.2 % |
| 10 | Sinaloa | 163.0 | 1.4 % | 81.6 % |

Las cifras corresponden a la inversión identificada por año del 2001 a mayo de 2006.
Cifras en millones de dólares americanos.

Cabe resaltar que tan sólo los tres primeros estados suman el 51.8% del total de la inversión identificada a nivel nacional, y que los primeros diez concentran más del 80%.

Inversión por región del país.

Al analizar el país en regiones específicas, el 48% de la inversión turística se ha concentrado en los destinos de playas, que siguen siendo por excelencia los preferidos por los inversionistas.

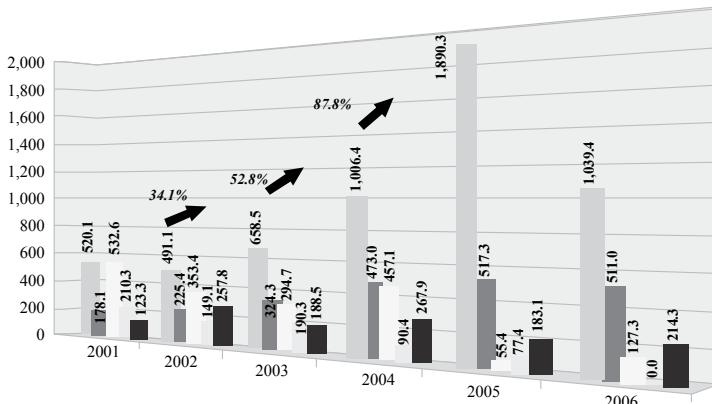
Lo anterior se debe a la alta preferencia del turista nacional y al posicionamiento de nuestro país a nivel internacional.

Además de ser la región que ha experimentado el más alto índice de crecimiento al reportar entre 2004 y 2005 un incremento de un 87.8%.

La segunda región que recibió más inversión, 19%, es la de la frontera norte, compuesta por los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Inversión privada en el sector turístico por región del país

■ Destinos de Playa ■ Mundo Maya ■ Región Centro
 ■ Frontera Norte ■ * Otros rubros



Las cifras corresponden a la inversión identificada por año del 2001 a mayo de 2006. Cifras en millones de dólares americanos.

* Se refiere a inversiones cuyo alcance abarca a más de una entidad federativa.

Nota: La inversión realizada en Quintana Roo se contabiliza dentro de la región de destinos de playa

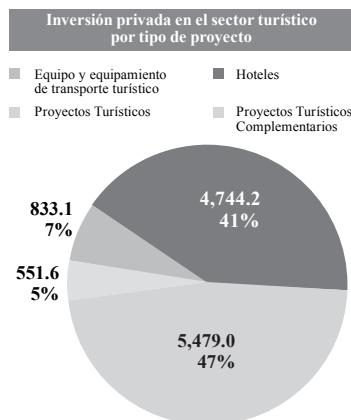
En este caso los dos estados que generan una mayor contribución a esta región, 73.6%, son: Baja California, con los municipios de Rosarito, San Felipe y Tijuana, así como Sonora, con Puerto Peñasco.

Inversión turística por tipo de proyecto.

| Tipo de proyecto | Descripción |
|---|--|
| Proyectos turísticos | Se refiere a desarrollos turísticos, mega desarrollos y desarrollos inmobiliarios |
| Proyectos turísticos complementarios | Corresponde a proyectos de campos de golf, marinas, parques temáticos, muelles, miradores turísticos, puertos de abrigo. |
| Proyectos hoteleros | Corresponde a proyectos de campos de golf, marinas, parques temáticos, muelles, miradores turísticos, puertos de abrigo. |
| Equipo y equipamiento de transporte turístico | Corresponde a datos generales de adquisición de flotas de autobuses turísticos y automóviles turísticos de arrendamiento, y construcción o remodelación de terminales de autobuses o trenes turísticos |

Número de proyectos identificados por año y su acumulado

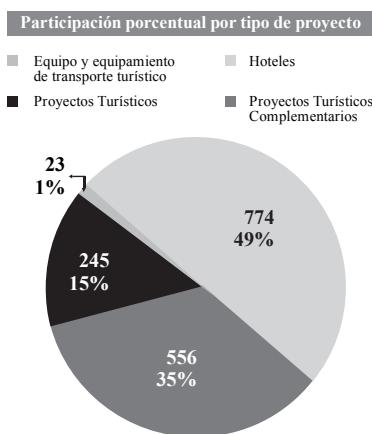
Los 11,607.8 mmd de inversión privada acumulada en turismo están integradas por un total de 1,598 proyectos, los cuales son clasificados en cuatro categorías principales.



Las cifras corresponden a la inversión identificada acumulada por tipo de proyecto del 2001 a mayo de 2006.

Cifras en millones de dólares americanos.

El mayor número de proyectos turísticos son de hoteles con un total de 774, representando el 49% del total de proyectos. La segunda posición la ocupan los proyectos turísticos, con un total acumulado de 556, ocupando el 35% de participación.



Las cifras corresponden a la inversión identificada acumulada por tipo de proyecto del 2001 a mayo de 2006.

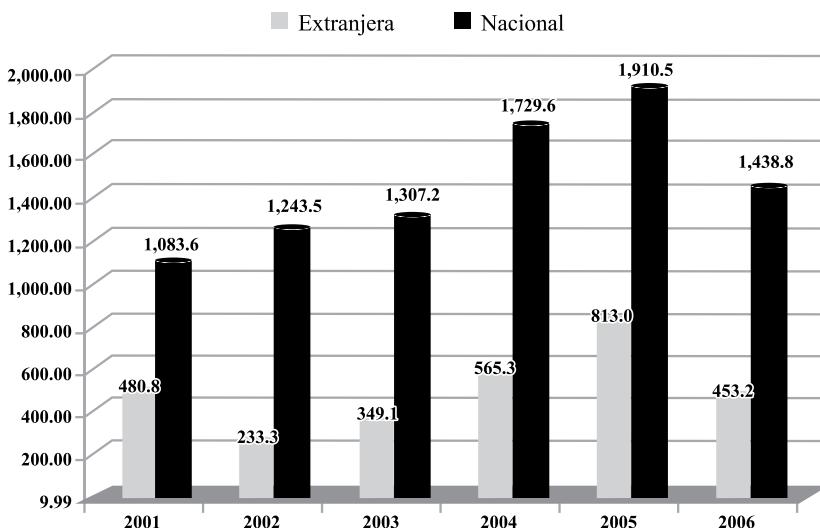
Cifras en millones de dólares americanos.

Los 556 proyectos turísticos son los que más inversión han generado, 5,479.00 mmd, lo cual representa el 47% de la inversión total, así como los 774 proyectos de construcción y remodelación de hoteles por un monto de 4,442 mmd y un 41%, respectivamente.

Origen de la inversión.

La inversión nacional siempre ha predominado sobre la generada por países extranjeros. En promedio, la inversión nacional representa el 75%, y la de origen extranjero participa con el 25% restante. Los dos países que más inversión han generado son los Estados Unidos de América con desarrollos inmobiliarios en el norte del país y algunos destinos de playa, y España, con proyectos hoteleros básicamente en el estado de Quintana Roo.

Inversión privada en el sector turístico por origen de los recursos



Las cifras corresponden a la inversión identificada acumulada por origen de los recursos del 2001 a mayo de 2006.

Cifras en millones de dólares americanos.

Los proyectos y montos de inversión aquí mostrados son identificados por la secretarías de turismo estatales y municipales, Secretaría de Economía, asociaciones, cámaras de comercio e inversionistas, y reportados

ante la Sectur federal para su integración dentro del Padrón Nacional de Inversión Privada en el Sector Turístico, por lo que es factible que existan más proyectos de inversión que no hayan sido identificados e integrados a este padrón.²⁵

3. Pueblos mágicos. El caso de México

Un pueblo mágico es el reflejo de nuestro México, de lo que nos ha hecho, de lo que somos, y debemos sentirnos orgullosos. Es su gente, un pueblo que a través del tiempo y ante la modernidad ha sabido conservar, valorar y defender su herencia histórica cultural, y la manifiesta en diversas expresiones a través de su patrimonio tangible e intangible.

Pueblo mágico es el espacio físico que junto con su gente ha sabido conservar, a través del tiempo, su herencia histórica cultural.

Un pueblo mágico constituye, en consecuencia, un símbolo, una marca turística reconocida.

Pueblos mágicos es un ambicioso proyecto del gobierno nacional orientado a lograr un desarrollo sustentable de ciertos lugares que posean atributos especiales, que pueden modificar positivamente su entorno, aprovechándolo para la actividad turística.

Los objetivos de este programa son:

- a. Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos históricos-culturales de localidades singulares.
- b. la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local; artesanías, festividades, gastronomía, y tradiciones, entre otras.
- c. Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de otros productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la pesca deportiva, y otros que signifiquen un alto grado de atractividad dentro del territorio de la localidad participante.
- d. Poner en valor, consolidar y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y atractividad turística, fomentando así flujos turísticos que generen:
 - d.1. Mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora (artesanías, gastronomía, amenidades y el comercio en general), así como,

²⁵ Información procedente de la Secretaría de Turismo (Sectur), México, 2006.

- d.2. La creación y/o modernización de los negocios turísticos locales.
- e. Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal.
- f. Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficie del turismo, así como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida.²⁶

El turismo, por tanto, en los pueblos mágicos y en sus alrededores, se constituye como la opción real para salir del letargo socioeconómico que por falta de oportunidades habían mantenido al margen a sociedades que están demostrando existen nuevas formas de organización e inversión para generar empleos e ingresos.

Promover la inversión turística en los pueblos mágicos es una tarea constante. Modernizar la empresa turística, crear y mantener instalaciones, desarrollar nuevos productos turísticos, mantener la infraestructura de apoyo al turismo, habilitar y crear estructuras en sitios de interés turístico, requiere de inversión pública y privada. Por otro lado, medir el comportamiento de la inversión turística y compararlo respecto a lo que sucede en otros destinos, es un trabajo ineludible por el valor que tiene en la toma de decisiones, así como una definición de estrategias para fortalecer o reorientar el desarrollo turístico.

Informar, dar a conocer, motivar y posicionar los destinos y productos turísticos en los pueblos mágicos, será una labor constante, considerando siempre la relación producto-mercado, para que las campañas efectivamente penetren en los diferentes públicos.

El programa se institucionalizó a partir del año 2001, y se han venido incorporando las localidades merecedoras de tal distinción. Hasta el año 2006 las localidades incorporadas al Programa Pueblos Mágicos son las siguientes:

²⁶ Programa Pueblos Mágicos 2001-2006: http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Pueblos_Magicos



| | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|--|
| Hidalgo Huasca de Ocampo 2001 | Nayarit Mexcaltitán 2001 | San Luis Potosí Real de Catorce 2001 |
| Colima Comala 2002 | Guerrero Taxco 2002 | Jalisco Tapalpa 2002 |
| México Tepotzotlán 2002 | Morelos Tepoztlán 2002 | Yucatán Izamal 2002 |

| | | |
|---|---------------------------------------|---|
| Guanajuato San Miguel de Allende 2002 | Guanajuato Dolores Hidalgo 2002 | Puebla Cuetzalan 2002 |
| Michoacán Pátzcuaro 2002 | Jalisco Tequila 2003 | Chiapas San Cristóbal de las Casas 2003 |
| Coahuila Parras de la Fuente 2004 | Hidalgo Real del Monte 2004 | Estado de México Valle de Bravo 2005 |
| Jalisco Mazamitla 2005 | Sonora Álamos 2005 | Michoacán Tlalpujahua 2005 |
| Sinaloa Cosalá 2005 | Querétaro Bernal 2005 | |

Creemos, en consecuencia, que “Pueblos Mágicos” es un sustancial proyecto de desarrollo sustentable, el cual, aunado a los importantes esfuerzos de la planificación integral para el desarrollo, promovidos por el gobierno mexicano, nos ubicará en un corto plazo dentro de las naciones que buscan el orden, la protección de su entorno, la conservación de sus recursos y la erradicación de la pobreza; todo ello gracias al desarrollo sustentable y a la interacción social.

**RECURSOS OTORGADOS A LOS PUEBLOS MÁGICOS A TRAVÉS DE LOS CONVENIOS
DE COORDINACIÓN Y REASIGNACIÓN DE RECURSOS 2001-2006**

| <i>Pueblo mágico</i> | <i>Año de ingreso</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>Total</i> | <i>Total detonado</i> |
|------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|---------------|-----------------------|
| | 2001 | \$2,600,000 | \$365,104 | \$732,840 | \$2,000,000 | \$ - | \$500,000 | \$ 6,197,944 | \$ 18,698,495 |
| Mexcaltitán, Nay. | 2001 | \$2,600,000 | \$2,000,000 | \$2,000,000 | \$4,000,000 | \$1,250,000 | \$500,000 | \$ 11,750,000 | \$ 32,250,000 |
| Huasca de Ocampo, Hgo. | 2001 | \$2,000,000 | \$2,000,000 | \$ - | \$2,800,000 | \$3,430,000 | \$3,000,000 | \$ 13,230,000 | \$ 42,710,000 |
| Real de Catorce, SLP | 2002 | | \$3,000,000 | \$3,000,000 | \$2,900,000 | \$2,256,500 | \$1,000,000 | \$ 12,156,500 | \$ 36,389,000 |
| Tepoztlán, Mor. | 2002 | | \$2,500,000 | \$2,600,000 | \$3,000,000 | \$1,375,000 | \$ 500,000 | \$ 9,975,000 | \$ 33,439,000 |
| Taxco, Gro. | 2002 | | \$1,250,000 | \$1,180,000 | \$1,500,000 | \$ 1,100,000 | \$ 1,350,000 | \$ 6,575,000 | \$ 18,725,000 |
| Tepotzotlán, Mor. | 2002 | | \$3,000,000 | \$1,500,000 | \$3,000,000 | \$ 1,500,000 | \$ - | \$ 9,000,000 | \$ 28,772,000 |
| Tapalpa, Jal. | 2002 | | | \$2,000,000 | \$2,500,000 | \$1,016,000 | \$ - | \$ 5,516,418 | \$ 15,558,500 |
| Comala, Col. | 2002 | | \$3,500,000 | \$3,500,000 | \$7,883,333 | \$4,050,000 | \$ 3,000,000 | \$ 21,933,333 | \$ 65,800,000 |
| Pátzcuaro, Mich. | 2002 | | \$1,500,000 | \$1,500,000 | \$2,975,000 | \$5,000,000 | \$ 2,000,000 | \$ 12,975,000 | \$ 44,875,000 |

| <i>Pueblo mágico</i> | <i>Año de ingreso</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>Total</i> | <i>Total detonado</i> |
|-----------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|---------------|-----------------------|
| Dolores Hidalgo, Gto. | 2002 | | \$500,000 | \$1,500,000 | \$3,000,000 | \$5,000,000 | \$ 2,300,000 | \$ 12,300,000 | \$ 51,900,000 |
| San Miguel Allende, Gto. | 2002 | | \$2,500,000 | \$2,500,000 | \$1,500,000 | \$ - | \$ 1,071,055 | \$ 7,571,055 | \$ 24,041,179 |
| Cuetzalan, Pue. | 2002 | | \$3,333,333 | \$1,000,000 | \$ - | \$700,000 | \$ - | \$ 5,033,333 | \$ 12,400,000 |
| Izamal, Yuc. | 2002 | | | \$1,500,000 | \$2,000,000 | \$1,500,000 | \$ 1,866,667 | \$ 6,866,667 | \$ 22,100,000 |
| Tequila, Jal. | 2003 | | | \$1,800,000 | \$3,000,000 | \$3,150,000 | \$ - | \$ 7,950,000 | \$ 20,700,000 |
| San Cristóbal de las Casas, Chis. | 2003 | | | | \$1,500,000 | \$1,000,000 | \$ 500,000 | \$ 3,000,000 | \$ 8,000,000 |
| Real del Monte, Hgo. | 2004 | | | | \$2,273,664 | \$2,215,000 | \$ 2,333,333 | \$ 6,821,997 | \$ 20,465,991 |
| Parras, Coah. | 2004 | | | | | \$1,500,000 | \$ 3,020,000 | \$ 4,520,000 | \$ 13,560,000 |
| Valle de Bravo, Méx. | 2005 | | | | | \$1,500,000 | \$ 1,133,333 | \$ 2,633,333 | \$ 7,900,000 |
| Mazamitla, Jal. | 2005 | | | | | \$2,000,000 | \$ 1,000,000 | \$ 3,000,000 | \$ 9,000,000 |
| Álamos, Son. | 2005 | | | | | \$2,050,000 | \$ 2,000,000 | \$ 4,050,000 | \$ 12,150,000 |

| <i>Pueblo mágico</i> | <i>Año de ingreso</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>Total</i> | <i>Total detonado</i> |
|------------------------|-----------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-----------------------|
| Tlalpujahua, Mich. | 2005 | | | | | \$2,000,000 | \$ 1,000,000 | \$ 3,000,000 | \$ 9,000,000 |
| Cosalá, Sin. | 2005 | | | | | \$2,600,000 | \$ 2,000,000 | \$ 4,600,000 | \$ 13,800,000 |
| Bernal, Qro. | 2005 | | | | | | \$ 1,800,000 | \$ 1,800,000 | \$ 6,059,776 |
| Coatepec, Ver. | 2006 | | | | | | \$ 1,000,000 | \$ 1,000,000 | \$ 3,000,000 |
| Santiago, N. L. | 2006 | | | | | | \$ 1,000,000 | \$ 1,000,000 | \$ 3,000,000 |
| Todos Santos, BCS. | 2006 | | | | | | \$250,000 | \$250,000 | \$500,000 |
| Real de Asientos, Ags. | 2006 | | | | | | \$600,000 | \$600,000 | \$1,800,000 |
| Papantla, Ver. | 2006 | | | | | | \$1,813,000 | \$1,813,000 | \$6,226,000 |
| Cuitzeo, Mich. | 2006 | | | | | | \$ - | | \$ - |
| Bacalar, Q. Roo | 2006 | | | | | | | | |
| | | \$6,600,000 | \$25,448,437 | \$26,312,884 | \$45,831,997 | \$46,192,918 | \$36,537,388 | \$187,118,580 | \$582,819,941 |

V. CONCLUSIONES

Primera. El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Segunda. El desarrollo sustentable incide con la inclusión de criterios medioambientales, culturales, sociales y económicos en la planificación e implementación de las decisiones sobre el desarrollo tanto públicas como privadas.

En esa virtud, el desarrollo sustentable implica un modo fundamental en la forma de considerar el desarrollo.

Tercera. Comprendemos la importancia de la planeación democrática para lograr el desarrollo integral de las regiones y sus municipios, partiendo de la base de que ésta comprende un conjunto articulado de procesos, planes, programas, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, etcétera, así como mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre la administración y organismos sociales y privados, que se interrelacionan entre sí para ejecutar diversas acciones de planeación que tiendan al desarrollo sustentable de la región.

Cuarta. En lo que ve al turismo, se deberá optar por la profesionalización del sector y el involucramiento de la sociedad y de los entes locales en la implementación de planes democráticos de desarrollo regional que motiven el desarrollo de zonas rurales marginadas, los cuales sean susceptibles de proyectar un crecimiento sustentable, merced a los atributos de su medio ambiente, su riqueza y entorno.

Quinta. México requiere ordenar prioritariamente un plan nacional de desarrollo, privilegiando al turismo como la actividad más importante que apoye el desarrollo nacional; en consecuencia, se deberá implementar un proyecto nacional turístico basado en la planeación democrática y en el desarrollo sustentable, posibilitando que la inversión pública y la privada se reencuentren en un proyecto integral que potencie la actividad turística del país.