

# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO



**UAGro**

**Unidad Académica de Turismo**

**Maestría en Ciencias: Gestión Sustentable del Turismo**

**“Instrumentos jurídicos, fiscales ambientales y  
turísticos que vinculan la sustentabilidad ambiental en  
la hotelería:  
Acapulco Dorado”**

Tesis para obtener el grado de  
Maestra en Gestión Sustentable del Turismo

Opción Terminal: Desarrollo Sustentable

**Dubhé Deneb Pizá Vela**

**Dr. Alfonso de Jesús Jiménez Martínez.**

Director de tesis.

**Dr. Ángel Ascencio Romero.**

Co-director de tesis. Acapulco,

Guerrero.

Junio de 2016.



## Agradecimientos

A través de estas líneas quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que con su soporte académico y humano han colaborado en la realización de este trabajo de investigación.

Quiero agradecer en primer lugar a las instituciones que han hecho posible la realización del trabajo presentado en esta memoria de tesis por la ayuda económica brindada, por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asimismo a la Universidad Autónoma de Guerrero, al Programa de Maestría en Ciencias: Gestión Sustentable del Turismo, a la Universidad Nacional de Costa Rica. Gracias por la confianza en mí depositada.

A mi director de tesis al Dr. Alfonso de Jesús Jiménez Martínez, por sus conocimientos y experiencia en el turismo, por el soporte, discusión y crítica que me permitió un buen aprovechamiento en el trabajo realizado y que la tesis llegara a buen término. A mi Co-Director, el Dr. Ángel Ascencio por dedicar tiempo a la revisión oportuna de este trabajo de investigación.

A los profesores del núcleo básico de la Maestría, en especial al Dr. Roger Joseph Bergeret Muñoz por su apoyo y confianza en mí depositada, de igual manera al actual coordinador del Programa por su apoyo en este proceso educativo, el Dr. Alejandro Díaz Garay.

Especial mención merecen las personas cuya colaboración ha sido importante en el desarrollo de este trabajo, agradezco a mi amigo y maestro el Dr. Rodrigo Juárez Ortiz quien de manera libre y desinteresada me ofreció discusiones jurídicas de fondo y forma, a mis amigos costarricenses: la MSc. Meylin Alvarado Sánchez y al MSc. Daniel Avendaño Leadem, de quienes aprendí a realizar trabajo de campo, al Dr. J. Nazarín Vargas Armenta por sus observaciones jurídicas, al Dr. Delfino Daniel Ortiz Guzmán y a la Dra. Guadalupe Olivia Ortega Ramírez quienes otorgaron orientación en metodología y me ayudaron a diseñar este trabajo de investigación.

A mis compañeros, por compartir un espacio de tiempo y vida que me enriquecieron con experiencias dejando aprendizajes significativos.

Finalmente agradezco a mi familia de manera muy especial a mi esposo Miguel Álvarez García por su amor y apoyo incondicional para culminar este trabajo de tesis, a mis hijos Miguel Ángel, Emma Elisa y Dubhé Deneb por comprender mis momentos de ausencia; a mi suegra María Álvarez por su enorme ayuda; a mi madre, Doña Tereza de Jesús Vela Díaz ejemplo de templanza, perseverancia y paciencia.

Pero sobre todo, agradezco a Dios Todo Poderoso a quien sea la honra y la gloria, por concederme la hermosa de bendición de estudiar y seguir aprendiendo a estas alturas de mi vida.

<b>Introducción</b>	09
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>1.1 Marco Teórico</b>	19
1.1.1 Teoría del Derecho- Estado.	19
1.1.2 Teoría del Interés (Ihering).	20
1.1.3 Teoría General de los Sistemas.	22
1.1.4 De la capacidad contributiva del Estado.	23
1.1.5 De la fiscalidad y sustentabilidad ambiental.	26
1.1.6 De los tributos ambientales.	27
<b>1.2 Marco Conceptual</b>	31
1.2.1 Conceptos de eficiencia, efectividad y eficacia	31
1.2.2 Concepto de instrumentos jurídicos	31
1.2.3 Concepto de medio ambiente y del turismo	33
1.2.4 Concepto de sustentabilidad y desarrollo sustentable	35
1.2.5 Concepto de política y políticas públicas	37
1.2.5.1 Concepto de política fiscal.	39
1.2.5.2 Concepto de política parafiscal	40
1.2.5.3 Concepto de política ambiental	40
1.2.5.4 Concepto de política turística	40
1.2.6 Del desarrollo turístico sostenible y sustentable	41
<b>Capítulo 2. Antecedentes</b>	42
2.1 Políticas parafiscales y sustentabilidad ambiental del turismo.	42
2.2 De la política ambiental en México.	44
2.3 Panorama del desarrollo sustentable y el turismo.	52
2.3.1 De la política turística y de la política turística sustentable en México.	53
2.3.2 Antecedentes históricos de la política turística en Acapulco.	55
2.4.- Instrumentos fiscales, ambientales y turísticos actuales	

que sustentan la aplicación de la política de	
sustentabilidad ambiental en la hotelería.	62
2.4.1 Normatividad Fiscal.	63
2.4.2 Instrumentos de la política ambiental.	66
2.4.3 Normatividad Turística.	70
2.5.- La certificación en calidad ambiental turística	
y el Programa Nacional de Auditoría Ambiental.	71
<b>Capítulo 3</b>	
<b>3.1 Metodología</b>	73
3.1.1 Instrumentos jurídicos y su eficacia.	73
3.1.2 Estructura de la metodología.	74
<b>3.2 Resultados.</b>	82
<b>3.3 Discusión.</b>	108
<b>Conclusiones, propuestas y recomendaciones</b>	117
<b>Bibliografía</b>	129
<b>ÍNDICE DE FIGURAS.</b>	
Capítulo 2.	
2.1 El discurso de la política ambiental del Estado mexicano.	51
Capítulo 3.	
3.1 Ubicación de la zona de estudio por Ageb's.	75
3.2 Ubicación y delimitación geográfica de la muestra censal.	75
3.3 Utilidad de la sustentabilidad.	98
3.4 Relación entre política turística y sustentabilidad ambiental.	99
3.5 Variable políticas públicas e instrumentos, relación entre	
fiscalidad y sustentabilidad ambiental.	100
3.6 Los servicios que otorga el municipio en los índices	
disposición de agua, su tratamiento y la eficiencia en	
recolección de basura.	102
3.7 Relación entre normas requisito (NMX AA) para la	

Certificación en Calidad Ambiental Turística y beneficios. 1032	
3.8 Evaluación de los instrumentos jurídicos para el cuidado ambiental.	103
3.9 Relación entre cumplimiento de la normas y servicios recibidos.	104
<b>ÍNDICE DE CUADROS.</b>	
Capítulo 1.	
1.1 Estado, Medio ambiente y Sustentabilidad.	36
Capítulo 2.	
2.1 Interpretación de la política ambiental y la utilidad económica de los recursos para el turismo.	50
2.2 Antecedentes de la Secretaría de turismo.	58
Capítulo 3.	
3.1 Estructura de la investigación.	76
3.2 Desglose de estudio variable políticas públicas.	79
3.3 Sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo.	80
3.4 Desglose de estudio de la variable políticas públicas, sus instrumentos jurídicos indicadores de medición.	81
3.5 Sub temas de la variable sustentabilidad.	82
3.6 Relación entre cobro y consumo de agua.	101

## **Resumen.**

La sustentabilidad ambiental turística es un objetivo estratégico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 de México. En este trabajo de investigación se pretende analizar la eficacia de los instrumentos jurídicos con los que se gestiona la política pública y se obliga a la sustentabilidad ambiental en el turismo, particularmente en la hotelería del Acapulco Dorado. Esto es un estudio documental aplicado, descriptivo y correlacional. Se aplicaron encuestas a

personal directivo a una muestra censal de once hoteles para conocer su percepción sobre la eficacia de los instrumentos jurídicos del Estado mexicano respecto la sustentabilidad ambiental en la hotelería. Asimismo se aplicaron entrevistas a los involucrados, en el que se incluyeron líderes de opinión y funcionarios de los tres ámbitos mencionados. Los resultados de la encuesta muestran que hay conflicto de intereses entre el Estado y las empresas hoteleras, derivado del entendimiento de la sustentabilidad. Existe un cumplimiento normativo que no logra la eficacia de la política declara en el PND. La eficacia de los instrumentos jurídicos de gestión disminuye de acuerdo a los niveles de gobierno. Los entrevistados, urgen para implementar políticas integrales que no sólo sean efectivas sino eficaces para lograr, al menos sostenibilidad ambiental como política pública. El instrumento programático de auditoría ambiental, para inducir el cumplimiento ambiental no se enlaza con políticas parafiscales. El marco jurídico que soporta la actividad hotelera en el Acapulco Dorado, no obliga, ni estimula fiscalmente a que la actividad económica del turismo, en particular la hotelería, cumpla con la política pública denominada sustentabilidad ambiental.

Palabras Clave: Sustentabilidad ambiental, Política pública, Instrumentos jurídicos, Turismo, Eficacia.

## **Introducción**

El paradigma (Lorenzetti, 2008) del desarrollo sustentable de las actividades humanas, entre las cuales se encuentra el turismo hace menester considerar aspectos económicos, sociales y por supuesto medio ambientales.(Salcedo Guzmán, 2012). De manera ideal la sustentabilidad es el caminar del desarrollo. La actividad del turismo es un proceso que con el paso del tiempo puede o no adquirir la connotación de sustentable.

La actividad del turismo está inmersa dentro del hiper-sistema turístico.(Jiménez Martínez,2004) y se caracteriza por cambios rápidos y complejos. Más allá de los argumentos económicos y del mercado globalizado del turismo, existe una

preocupación real por el ambiente por el Estado mexicano. Las empresas de hospedaje se ven orientadas a ser responsables y sustentables, no solo al interior de la empresa sino en las localidades donde se ubican. Cada vez más la globalización económica marca una tendencia hacia la sustentabilidad. Sin embargo, las empresas hoteleras (mayormente aquellas que subsisten en destinos no planeados) no son generadoras de desarrollo sustentable, trastocando de una manera irracional el medio ambiente.

El problema ambiental actual es reflejo de las externalidades negativas de las actividades productivas de nuestro sistema económico.(Galindo, 2012) Las conductas de los involucrados en el turismo son las responsables del problema ambiental. Y nuestro sistema jurídico mexicano, al igual que en todo el mundo, coexiste con una realidad que camina a diferente velocidad que la legislación en la materia turística.

Lo anterior obedece quizá a que el marco jurídico que soporta la actividad hotelera en las áreas receptoras, no obliga de manera efectiva y eficaz a que estas empresas sean sustentables con el medio ambiente.

El medio ambiente requiere que las políticas públicas y sus instrumentos jurídicos, obliguen al uso racional del medio ambiente y estén dirigidos al apoyo de recursos e infraestructura en materia de derechos ambientales, esto es, prevenir la contaminación y no castigar al agente contaminador. (Charles, 2002, pag 75)

La postura respecto los impactos negativos en el medio ambiente, ha sido retroalimentada por la globalidad de las ideas. Por un lado, la globalización tiende a la construcción de consensos, y el concepto de globalidad debe estar presente en las políticas públicas para el turismo, en su planificación y en su desarrollo (Vera & Monforte, 1994, pag. 40). Por el otro, el deterioro del medio natural y los efectos nocivos que provoca a la sociedad éste problema, lleva a tenerlo como un asunto transversal de toda acción pública, (Gauna, 2014,pag. 10).

El desarrollo de la actividad turística como sistema y sector socio económico integrado, tiene objetivos que varían según los elementos inmersos y el contexto.

Estos elementos fueron destacados desde el informe mayormente conocido de Brundtland. La investigadora Gro Harlem criticó la estrechez con que se comprendía al desarrollo y al medio ambiente (Brundtland, 1987 pp.12). Históricamente, se le han ido añadiendo elementos y las formas de comprender su dinámica, desde que usó a la Teoría General de los Sistemas para entender a la actividad del turismo, hasta pasar por el discurso de realizar un turismo sustentable (Aledo, 2015).

Lo cierto es que, el sistema turístico se caracteriza por cambios rápidos y complejos y para que haya funcionalidad, es necesario un marco político, legal e institucional otorgado por el Estado y sus diferentes escalas. Sin embargo, turismo es una actividad global, donde las empresas hacen uso del imperialismo económico, bajo el cual exigen las condiciones básicas (globalismo), con las que puedan optimizar sus objetivos. (Beck, 1997, pag.

13) Es decir, buscan replicar las mejores condiciones para sus intereses.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recomendó desde hace tiempo, que el sector privado debería de involucrarse más con el sector público en aplicar, entre otras cosas, herramientas voluntarias para velar la sostenibilidad (Silke Schulte. ILPES, 2003,pag.36) Planteamiento y Delimitación del Problema.

Por un lado se observa que los intereses del Estado y el de la empresa hotelera no están alineados; mientras que para el primero es el bien común, dentro del cual se encuentra la protección del medio ambiente, para el segundo es el interés económico. Por el otro lado, nuestros instrumentos jurídicos para obligar y sancionar las conductas son a posteriori, es decir después de haber realizado la conducta prohibida, situación que no logra el objetivo de la política pública sustentabilidad ambiental, planteada en nuestro Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

La sustentabilidad ambiental, no solo se declara en el PND, sino en los programas sectoriales de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Turismo (SECTUR). El contenido del PND

referente, a la sustentabilidad ambiental va acorde con la tendencia mundial. Sin embargo, en destinos no planeados como es el caso de Acapulco, muy pocos hoteles aplican la sustentabilidad ambiental.

En México se cuenta con el Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA), instituido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) desde 1992 y que, siguiendo la recomendación de la CEPAL es una iniciativa voluntaria, que permite la revisión de las prácticas empresariales, a fin de conocer, si las organizaciones mantienen las condiciones ambientales reguladas. En otros países, el reto de la sustentabilidad ha sido enfrentado mediante políticas que incluyen medidas parafiscales, que obligan al cumplimiento del marco jurídico de turismo sostenible. En Costa Rica, por ejemplo, se implementa que las empresas turísticas bien sea de hospedaje, de restauración u otro tipo de servicios, tengan una declaratoria turística, la cual tiene por objeto otorgar incentivos fiscales condicionados al cumplimiento de requisitos legales, tales como: plan de comercialización, de recolección y reciclado de pero sobre to el compromiso de desarrollar un turismo sostenible.

El Estado mexicano declara en el objetivo 4.4 “México Próspero” del Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos Programas Sectoriales de Turismo y de Medio Ambiente y Recursos Naturales la existencia de una política integral estratégica. Política que dice vincular la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad. El problema de medición de la gobernanza es: a quien se le da cuenta de lo que se hace y de lo que no, ya que, los derechos tanto de particulares como de las empresas implica, que es el Estado quien debe regular (Krisch, 2006, pag. 251). Bajo la perspectiva de la teoría del Derecho es el Estado quien otorga la sustentabilidad ambiental y debe estar contemplada en el marco jurídico de los tres niveles de gobierno con la finalidad de cumplir la política pública: sustentabilidad ambiental.

De ahí que, la investigación se centre en conocer con cuáles instrumentos jurídicos actuales cuenta México, tanto fiscales, ambientales y turísticos para obligar el cumplimiento, el logro de la política pública. Si dichos instrumentos

jurídicos de gestión son eficaces para otorgar sustentabilidad ambiental en la hotelería.

Para llevar al cabo dicha regulación, el Estado tiene suficientes funciones como proveedor de bienes públicos ambientales y para la protección del medio ambiente: prevención; planeación y estudios; monitoreo y vigilancia; conservación; control y mitigación; restauración; y administración. Sin embargo, a pesar de ello las herramientas jurídicas no son las adecuadas para medir la realidad concreta.(Quadri de la Torre, 2002, pag. 61, 62).

En este tenor de ideas, este trabajo de investigación pretendió realizar un análisis desde el punto de vista jurídico, sobre la eficacia de los instrumentos fiscales, ambientales y turísticos en el logro de la política declarada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta investigación evidencia la ineficacia de las normas y la falta de interés por la sustentabilidad ambiental en el destino turístico de Acapulco y sus empresas de hospedaje.

El desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, lo anterior de acuerdo a la definición adoptada en 1987 por la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. De ésta se desprende que, turismo sustentable es un proceso económico, de progreso social y cultural que se produce en armonía con su ambiente o su entorno, ajustándose a las necesidades presentes, pero conservando los mismos recursos turísticos para el futuro(Rodríguez, 2012, pags. 13, 14). Es decir una construcción teórica de tres grandes apartados.

Los apartados de la sustentabilidad son tres pilares: ambiente, sociedad y economía. Este nuevo entendimiento de desarrollo y medio ambiente que hacía referencia Brundtland, es el mismo que se pretendió insistir.

Para efectos de esta investigación, se hizo referencia a la sustentabilidad, haciendo énfasis en su componente ambiental. El descuido ambiental por el uso

irracional del medio ambiente, hace menester dedicar especial atención a la sustentabilidad en su aspecto ambiental, es decir sustentabilidad ambiental.

La forma en que se prioriza el componente ambiental entre las actividades económicas es la que parece ser tendencia en el mundo.

“La hotelería como un elemento clave de la actividad turística tendría que hacer lo necesario para cambiar sus estrategias y contribuir al crecimiento ordenado y sustentable de los destinos turísticos y de esta manera, también garantizar su éxito y permanencia pues de otra manera el panorama a futuro no será muy favorable para nadie, no solo por una exigencia de las autoridades sino por sentido común y como una manera de aumentar su competitividad en un mundo donde la tendencia es hacia lo ecológico y lo verde”.(Ibarra, 2014, pag 51)

Dentro del Programa sectorial de Turismo 2013- 2018 el gobierno mexicano plantea la sustentabilidad ambiental, como un cambio de paradigma para la viabilidad de la actividad turística (Sectur, 2013). En concordancia con la definición que la OMT realiza para el turismo sostenible: El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas.

Parece que los esfuerzos de nuestro sistema jurídico mexicano para poner freno a los efectos negativos de las actividades económicas del turismo son insuficientes. La actividad económica genera desechos principalmente por el uso irracional del medio ambiente, bien en los procesos de producción y/ o en la generación de capital.

Para delimitar el estudio se eligió a la actividad económica hotelera como sujeto, porque la actividad turística que realizan todos los prestadores de servicios turísticos acontece con mayor interacción. Además que, las actividades que la empresa, el trabajador y el turista realizan impactan al medio ambiente del espacio receptor o destino.

Los resultados de campo se obtuvieron de dos fases, la primera de una muestra censal, ésta muestra se obtuvo después escoger solo a hoteles de la Zona conocida como Acapulco Dorado, con un promedio de 200 trabajadores, con servicios integrados. Entonces, la muestra se compuso por 11 hoteles, de cuatro, cinco estrellas y de Gran Turismo, para los cuáles se aplicaron encuestas con escala Likert Thurstone. En la segunda fase, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los involucrados, tanto a funcionarios de los tres niveles, como a líderes de opinión semejando la colaboración participativa a efecto de contrastar su opinión respecto a la eficacia de los instrumentos a analizar.

Se pretendió realizar un estudio documental descriptivo-correlacional de los instrumentos fiscales, ambientales, turísticos con la política sustentabilidad ambiental. La información se obtuvo de manera transversal – prospectiva. Toda vez que, la recolección de datos fue en un solo momento. Con un enfoque de investigación mixto, es decir cualitativo- cuantitativo, toda vez que pretendió definir conceptos de política fiscal, turística y ambiental, conocer su coherencias e incidencia en las empresas hoteleras.

Se hizo una revisión bibliográfica que incluyó la legislación fiscal, turística y ambiental que se aplica a la actividad económica turística. De igual manera una interpretación dialéctica de las normas aplicables del tema a nivel federal, estatal y municipal, a fin de identificar si las legislaciones en cuestión son efectivamente vinculatorias en la protección del medio ambiente para generar, con ello un desarrollo sustentable en la localidad elegida como zona de muestra.

Ahora bien, la importancia social de esta investigación radica en la mejora de estadios sociales en Acapulco. Nuestro destino tiene como principal actividad económica al Turismo, y en la medida que se mejoren los instrumentos jurídicos de gestión que procuren al medio ambiente, se desea y espera, haya una mejora cualitativa del destino, con afluencia de mejores segmentos turísticos.

Al estabilizar el pilar de lo ambiental en nuestro espacio geográfico, tendremos un mejor cumplimiento de los objetivos de los tres sujetos que intervienen. Para la

empresa: rentabilidad; para el empleado: asegurar una fuente de trabajo, y para el turista: la satisfacción y disfrute de un medio ambiente respetado y cuidado.

Objetivos de la Investigación.

Teniendo en cuenta lo arriba señalado como problema a investigar y su justificación para acometer este tema se propone el siguiente objetivo general:

Objetivo general.

Analizar la eficacia del Estado mexicano para implementar los instrumentos jurídicos (fiscales, ambientales y turísticos) que vinculan la política pública sustentabilidad ambiental en la hotelería del Acapulco Dorado.

Objetivos particulares

Identificar el marco teórico conceptual estadual que orienta la sustentabilidad ambiental en la hotelería turística.

Plantear un marco conceptual.

Identificar los organismos que intervienen para implementar la sustentabilidad ambiental en la hotelería del Acapulco Dorado.

Identificar los instrumentos jurídicos estatales: fiscales, ambientales y turísticos para vincular la sustentabilidad ambiental en la hotelería turística.

Detectar el nivel de cumplimiento de los instrumentos jurídicos fiscales acatados por la hotelería del Acapulco Dorado.

Contrastar a través de las autoridades si el nivel de cumplimiento se realiza.

Para el logro de los objetivos señalados y con propósito de dar respuesta al problema y a los objetivos de investigación planteados en el presente estudio, se formula las siguientes hipótesis

1.- La legislación fiscal, ambiental y turística actual que se aplica a las empresas hoteleras del Acapulco Dorado no es lo suficientemente vinculativa para llevar acciones a favor del medio ambiente.

2.- La sustentabilidad ambiental está ausente en la legislación fiscal que se aplica a la hotelería.

## Desarrollo

En el capítulo I realizamos e identificamos el marco teórico y el marco conceptual de nuestras variables instrumentos de las políticas públicas y sustentabilidad bajo la luz de la teoría del Derecho y del Interés y de los Sistemas: teoría básica (Phillips & Pugh, 2003).

Para el entendimiento de las políticas públicas y los instrumentos jurídicos del Estado como límites del sistema turístico la Teoría del Estado-Derecho y de los Sistemas, donde se considera que Estado y derecho son sine qua non (Vallado Berrón, 1961, págs. 61-75). Dicho lo anterior, se explica que el interés del Estado es la defensa y protección de los derechos subjetivos otorgados por él mismo a sus gobernados (Ihering, 1872). Por lo que el Estado mexicano es el límite dentro del cual se desarrolla el sistema turístico y quien debe procurar y obligar el cumplimiento de la sustentabilidad ambiental, es decir que la sustentabilidad ambiental en el turismo es del interés del Estado mexicano y se determina en su política pública.

Prosiguiendo con los conceptos de política pública, política fiscal y parafiscal, ambiente, turismo. En cuanto a la sustentabilidad ambiental se determinan sus acepciones teóricas, diferencias entre sustentabilidad y sostenibilidad, la comprensión del desarrollo sustentable, el concepto de política ambiental, política turística sustentable y el de desarrollo turístico sustentable.

En el capítulo II se muestra un contexto histórico del Estado, de su capacidad para lograr sus fines o intereses como tal. Asimismo se describe la relación histórica que hay entre la fiscalidad y lo que hoy se conoce como sustentabilidad ambiental, de los tributos ambientales. La manera de enfrentar el paradigma de la

sustentabilidad ambiental con políticas parafiscales y sobre todo, cuáles han sido los antecedentes del tratamiento de la sustentabilidad en el turismo de México. La política ambiental en México, los organismos creados por el Estado mexicano para ello, sus funciones, programas del PND; la política para el turismo en Acapulco y los instrumentos jurídicos actuales tanto fiscales, ambientales y propios del turismo que el Estado cuenta para el logro de la política pública de sustentabilidad ambiental.

En el capítulo III se aborda la metodología aplicada y los resultados de las fases de la investigación, la documental y de campo.. Por último se abordan las discusiones y conclusiones del análisis sobre los instrumentos jurídicos de la política pública estadual y su eficacia para lograr la sustentabilidad ambiental en la hotelería de la zona propuesta para llevada al cabo en el presente trabajo de investigación.

#### Justificación

Esta investigación pretende contribuir en el conocimiento científico de la sustentabilidad ambiental, mostrar las debilidades y vacíos de las normas con que cuenta el Estado mexicano para lograr el cuidado ambiental en la actividad turística hotelera y con ello el imperio del derecho. Se espera que este trabajo sea una directriz, o al menos provoque a otros, para abundar sobre los instrumentos jurídicos para proteger la sustentabilidad social y económica en los lugares donde se realiza la actividad turística hotelera.

Además de realizar cambios en las políticas y sus instrumentos jurídicos de gestión, para lograr una verdadera protección del derecho otorgado por el Estado a un medio ambiente adecuado. Pero sobre todo, motive un cuestionamiento sobre la obligación jurídica y moral de las empresas hoteleras para involucrarse en el cuidado del medio ambiente. Ya que consideramos que, logrando recuperar el balance entre los componentes que integran el concepto de sustentabilidad, provocará a mediano y largo plazo la permanencia de la actividad turística conciliando los intereses de las empresas hoteleras y del Estado en uno solo: el bien común.

## **CAPITULO 1**

### **1. 1 MARCO TEÓRICO**

#### **1.1.1 Teoría del Derecho - Estado**

La actividad cotidiana nos pone en contacto con el Derecho y el Estado, desde el poder contar con una propiedad, un servicio, disfrutar, usufructuar o adquirir un bien. La demarcación de nuestro pensar, hacer o querer está inmerso en el Derecho.

Las actitudes que se atribuyen al quehacer humano, el logos: el ámbito intelectual; ethos: el ámbito ético y el pathos: el emotivo, son características que encontramos en la toda actividad, incluyendo la turística.

El derecho es un conjunto de normas que regulan la conducta humana, en las que se reconocen como obligatorias e impositivas. Las normas tienen esta doble cualidad no porque por sí mismas lo sean, sino porque del Estado las reciben y que, bajo el respaldo de su poder y de su estructura administrativa se ejecutan.

Las normas jurídicas o de derecho son aquéllas que provienen del Estado como autoridad, en una circunscripción territorial y que sujetan a los individuos que habitan el espacio geográfico. Las normas jurídicas a diferencia de las morales son coercibles, el Estado se encuentra facultado a forzar el cumplimiento de tal o cual ordenamiento, en tanto que las morales a pesar de tener una sanción, ésta no implica que la sociedad esté facultada a obligar, por ejemplo a ir a la iglesia o vestir de tal o cual manera.

Para Vallado Berrón desde el punto de vista positivista Derecho: es el orden coactivo de la conducta. Éste autor apunta: los derechos y obligaciones son determinaciones que el ser humano se otorga para la convivencia entre sus congéneres, de manera que hablar de Derecho y Estado es una misma cosa.

Es una postura neutral, en la cual no existen valoraciones éticas, es decir si el derecho es bueno o malo; desde esta perspectiva el derecho es efectivo, pues contiene disposiciones que de no respetarse, se hace acreedor a una sanción, la cual puede o no ser impuesta coactivamente.

La Teoría del Estado- Derecho implica entonces que el Estado no puede existir sin el Derecho, son una misma cosa, algo verdadero, cierto, válido, objetivo; comprendiendo que la objetividad es una necesidad racional y exigencia universal, que es válido frente a todos, es decir que existe en la conciencia científica universal. Las cosas no existen separadas de su concepto, de manera que Estado y Derecho son correlativas.

El Estado al igual que el derecho tiene fines, los cuales pueden ser considerados como los intereses del Estado, es decir, ¿para qué son las normas? Más allá del contenido del supuesto normativo, de la norma. Las normas son útiles para los fines del Estado.

Los fines del Derecho pueden ser diversos, la búsqueda o preservación de la justicia y la paz son algunos de los más universales, pero que según el tiempo y el espacio varían, de igual manera los conceptos de libertad y de justicia también evolucionan. Se afirma entonces que, mientras no se modifiquen los ordenamientos del Estado, no existe otra libertad más que la jurídica, así como no hay otros derechos humanos, sociales o ambientales más que los otorgados por el Estado a través de sus ordenamientos jurídicos. De igual manera sus intereses plasmados en su Plan Nacional de Desarrollo, serán eficaces en la medida que logren lo planteado en sus ordenamientos jurídicos.

### **1.1.2 Teoría del Interés.**

La persona moral llamado Estado, bajo la perspectiva del derecho tiene fines que regularmente son la seguridad y la justicia social.

La teoría del interés señala que la existencia de los derechos se da en razón de los intereses de los sujetos, es decir que, los intereses jurídicos están protegidos

por estar contenidos en el ordenamiento y son los derechos subjetivos de la persona física o moral (ente jurídico) puede hacer valer frente a terceros.

El derecho que cada sujeto tiene está contenido en el supuesto normativo. El derecho subjetivo entonces es el poder que tenemos para satisfacer nuestros intereses bajo la protección del ordenamiento jurídico, de igual manera es el poder frente otra persona para exigir el cumplimiento y/o protección del bien o goce, la entrega de una cosa o realización de un servicio.

Entendiendo que el Estado es creado por la voluntad de hombres y mujeres libres que han depositado en él, el ejercicio de la soberanía del Estado. En su libro El fin del Derecho, Rudolf Von Ihering discute precisamente el derecho subjetivo de los individuos, “su razón”, la coacción pública y la norma dice no es suficiente, si no hay un propósito, interés o finalidad armónica entre individuos y Estado. (Ihering, 1991) Los intereses varían de acuerdo a la época, lo otrora justo ahora injusto es por decir un ejemplo: la esclavitud. Para el caso que nos ocupa la sustentabilidad ambiental y el turismo son de interés para el Estado Mexicano.

Rudolf Von Ihering, filósofo alemán positivista determina en su obra, que la lucha por el derecho existe en dos sentidos: del particular; la lucha por el derecho es deber del afectado; la afirmación del derecho es un deber para con la comunidad.(Ihering, 1872, pag 89-91.). De ahí que afirme que la esencia del derecho es su realización práctica, por lo que, el papel del Estado ante sus gobernados, es en función de su razón o interés último. El interés del Estado, es el bien común, de manera que un gobierno es útil o eficaz en tanto desahogue y resuelva sus intereses o sus razones de ser. Ihering asevera que una norma que no es vigente o ha perdido su fuerza no tiene ninguna razón para conservar tal nombre, se ha convertido en un resorte inerte en el mecanismo del derecho. De igual manera los funcionarios si por ignorancia, comodidad o cobardía sus funcionarios no aplican la norma, el principio del derecho es paralizado.

### **1.1.3 Teoría General de los Sistemas.-**

La Teoría General de los Sistemas (TGS) explica el funcionamiento de los procesos, bien naturales o matemáticos. Para efecto de esta investigación se considera que el turismo es un sistema, con diferentes componentes y limitaciones.

“de la conceptualización que sobre el turismo hace Neil Leiper, cuando plantea que el turismo debe verse como un sistema, en el que se encuentran las regiones receptoras y las regiones emisoras, así como las relaciones que se dan entre ellas, den diferentes escalas. Una vez teniendo esa primera aproximación al turismo, ahora podemos seguirlo desde su forma más simple de entender, aquellas relaciones que se dan en un desplazamiento turístico: el transporte, el hospedaje y las actividades...”,(Mota Flores, 2007, pag 11)

Por la naturaleza de la actividad turística, que tiene atributos que lo hacen complejo, y se define por el conjunto de partes que interactúan entre sí, hace menester desarrollar instrumentos de análisis que permitan obtener una visión completa o integral del fenómeno turístico

“huyendo de la especialización que ha caracterizado a muchos análisis del turismo a través de una visión fragmentada, propia del reduccionismo científico, que analiza cada una de las partes o componentes pero no logra llegar a la comprensión integrada del todo”(Merinero Rodríguez, Rafael. Pulido Fernández, 2009 pag, 4)

Para Alfonso De Jesús Jiménez Martínez, entiende el funcionamiento de turismo como un sistema, (basado en el sistema de Leiper) en el cual se desarrollan y desahogan procesos en tres perspectivas: desde la parte emisora, receptora y empresarial o turística empresarial, la cual es, la que amalgama a las otras, de manera que son diferentes objetivos en una misma actividad, siendo el Estado aquél que provoca la homeostásis, es decir la restauración o nivelación de las condiciones “correctas” o “normales” del sistema, lo que para Ihering es el orden jurídico, la supeditación de los individuos a la norma, o al deber ser establecido

en el ordenamiento jurídico. Este sistema turístico, dice Jiménez, está delimitado por el Estado:

Por su política Migratoria, política del Medio Ambiente, su política del Transporte y finalmente su política Económica, la cual a su vez subdivide en política Comercial, Fiscal, de Inversión y Tipo de Cambio.

Lo que hace inferir que conociendo los instrumentos jurídicos tanto fiscales, ambientales y propios del turismo podemos llegar a comprender una parte de la totalidad del funcionamiento del sistema turístico. Contrastar por un lado, las razones del Estado (políticas públicas), los intereses que direccionan la actividad turística en nuestra zona de estudio propuesta, con los instrumentos otorgados para tal efecto. Para medir el grado de eficacia en materia de sustentabilidad ambiental en la hotelería es menester conocer la opinión de quienes aplican dichos instrumentos, así como los demás involucrados, es decir, de la sociedad, líderes de opinión y empresarios.

El reto en la aplicación de la TGS en el ámbito turístico estriba (dice Merinero y Pulido) en que analice y facilite no sólo la identificación de los agentes que protagonizan el desarrollo turístico, sino también el conocimiento sistemático de sus interrelaciones e intereses particulares de los sujetos o de los involucrados. De ahí la necesidad teórica de indagar la capacidad contributiva del Estado.

#### **1.1.4 De la capacidad contributiva del Estado.**

Entre las capacidades de un Estado se encuentra la capacidad contributiva. ¿Por qué debe cobrar impuestos el Estado? ¿Para qué los recauda? La administración que el régimen de gobierno de un Estado realiza, funciona con recursos provenientes de sus gobernados, es decir del pago de sus impuestos. Al respecto, las consideraciones teóricas provienen de un enfoque económico. Los recursos naturales son considerados bienes, propiedades o recursos del capital, el turismo enfrenta una problemática muy seria en el campo ambiental: la disposición de los desechos, contaminación de los mantos acuíferos, pérdida de la biodiversidad, la

urbanización acelerada, entre otros factores que atentan contra un desarrollo sustentable.

La potestad tributaria del Estado es el poder jurídico del mismo para establecer las contribuciones, recaudarlas y destinarlas a los gastos públicos, este poder tributario es ejercido por medio de su Poder Legislativo, el cual, en la observancia del principio de legalidad, es quien expide las leyes en las cuales se estipulan los tributos. La potestad tributaria del Estado como tal está comprendida en tres funciones: la normativa, la administrativa y la jurisdiccional que se ejerce por sus tres poderes según la competencia conferida por las leyes. (Rodríguez, 2006)

Raúl Rodríguez Lobato menciona varias teorías que explican de manera diversa el fundamento de dicha atribución del Estado. Entre las cuales la Teoría de los Servicios Públicos, la cual considera que los tributos tienen como finalidad la de costear los servicios públicos, si bien es cierto estamos insertos en un modelo de flujo circular en el cual los bienes y servicios son provistos por el Estado (Villagómez, 2007) no todos los ingresos son destinados a ser transferencias, las finalidades de las leyes suelen ser en ocasiones extra fiscales según Emilio Margáin, es decir, aquéllos que se establecen no con el ánimo de generar ingresos sino con una finalidad de carácter social, económica. Además que hay servicios públicos que son otorgados a quienes no son sujetos de la norma fiscal. “No toda la actividad del Estado va encaminada a la prestación de servicios públicos, por lo que no todos los recursos se destinan exclusivamente a la satisfacción de servicios de esta naturaleza”(Margáin, 2007) además que no todas las leyes impositivas poseen finalidades fiscales, es decir, la de suministrar recursos.

La Teoría de la Relación de Sujeción, es simplista, supone que por el sólo hecho de encontrarse en una relación de supra a subordinación es suficiente explicación para la atribución conferida al Estado.

La Teoría de la Necesidad Social de Andreozzi citado por (Rodríguez, 2006, págs. 99,100) sostiene que el principal fundamento del tributo es la satisfacción de necesidades sociales que están a cargo del Estado, entre las cuales menciona no sólo las físicas sino también las espirituales. La sociedad al igual que el individuo

–comenta- tiene necesidades. Se observa en esta aproximación teórica que Andreozzi contempla a la sociedad como ente, pero no integra a lo ambiental como sujeto de protección del Estado.

Rodríguez comenta que esta teoría se aplica a la realidad mexicana, toda vez que el gobierno público, en sus diferentes organismos y entes públicos gasta para dichas “necesidades físicas y espirituales de la sociedad” entre las cuales se enumeran ISSSTE, Banobras, IMMS, INBA, Universidades Públicas, etc. etc.

Por otro lado la Teoría del Seguro, apoyada por Margáin de enfoque individualista, según lo afirmado por Flores Zavala citados por (Rodríguez, 2006, pág. 101), plantea que la atribución conferida al Estado en materia fiscal se debe a la obligación de asegurar la hacienda de sus ciudadanos. Situación que es absurda en el sentido que el Estado no actúa de manera usual como una empresa de seguros.

La Teoría de la Necesidad Social que Rodríguez expone consideramos que coincide en parte con las teorías del Estado- Derecho- TGS. La Teoría de la Necesidad Social como la concibe Andreozzi no integra al medio ambiente, en tanto la del Estado- Derecho tal como la concibe Vallado Berrón junto con la del Interés considera al bien común como principal interés del Estado; y ambiente es el summum de espacio y sus habitantes, y aquello que sea útil para el bien común será de interés para el Estado.

El colectivo medio ambiente, integrado por la población y el espacio geográfico, están sujetos y protegidos por el Estado. Corresponde al régimen de gobierno la tutela y satisfacción de las necesidades de ambos.

#### **1.1.5 De la fiscalidad y sustentabilidad ambiental.**

La relación entre el Estado y el problema ambiental es más añejo de lo que parece, los inconvenientes entre el medio ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales para la obtención de capital fue tema de varios grandes pensadores que hasta la fecha siguen influyendo en la evidente relación fiscalidad y el medio

ambiente, lo que ahora conocemos como sustentabilidad ambiental. A continuación comentaremos varios.

Thomas R. Malthus en su obra “Ensayo sobre el principio de la población” plasma sus ideas sobre el principio según el cual la humanidad crece en una progresión geométrica, y mientras que los recursos de subsistencia lo hacen en una progresión aritmética. David Ricardo, contemporáneo de Malthus, introdujo un modelo explicativo en el cual la actividad económica se relaciona con el medio ambiente, por el cual se justifica el hecho de que los propietarios recibieran una renta de la tierra cada vez menor (Méndez, 2011) y su contribución acerca de la Teoría del Valor de Uso y de Cambio.

John Stuart Mill, (1806-1873) fue pionero en la preocupación por la biodiversidad y la imposibilidad, desde el punto de vista del bienestar, de convertir todo el capital natural en capital producido por el hombre. A este autor se le atribuyen las hipótesis de que los costos de extracción se elevan a medida que los recursos se agotan, que éstos mismos se amortiguan por la tecnología o cambio técnico, de que el valor de una tierra no basta por lo que produce, sino por su belleza paisajística. Respecto a las consideraciones de la voluntad afirma que no es necesaria la intervención del Estado, siendo sólo necesario el acuerdo entre individuos, tal es el caso de las condiciones del matrimonio, o negocios comerciales. Ihering no está de acuerdo, quien considera que el Estado debe intervenir en asuntos privados del individuo para efecto de proteger los fines del Estado. (Ihering, 1991, págs. 284 y 334-

340)

Marshall en 1890 introduce el concepto de “externalidades” para referirse a los beneficios que reciben los agentes productores del desarrollo industrial por actividades externas a dicha producción sin una remuneración monetaria, esos factores externos que afectan el proceso de la producción, de manera positiva o negativa.

Dentro de esos factores externos que afectan el proceso productivo se encuentra la intervención estatal a través de los tributos ambientales.

#### **1.1.6.- De los tributos ambientales.**

El inglés Arthur Cecil Pigou (1877-1959) propuso a los llamados tributos ambientales, este economista neoclásico, a comienzos del siglo XX fue el primero en diferenciar entre costos privados y costos sociales de la empresa, haciendo referencia específicamente al problema de la contaminación (externalidades negativas) del ambiente, realizó diversos estudios pero nos interesa el realizado sobre “Economics Welfare” o Economía del Bienestar. Pigou fue discípulo de otros dos economistas, Marshall y Keynes, asimismo propuso a los tributos ambientales como una de las maneras de remediar las externalidades, tales como la contaminación.

El Estado, si así lo desea, puede impulsar o restringir las inversiones en dichas actividades; las formas más conocidas para impulsar y restringir las inversiones puede revestir carácter de primas o impuestos.

El análisis de Pigou incluía también un caso mucho más discutible, el de realizar subsidios a empresas, asunto ya discutido por su maestro Marshall, es decir, se trataba del caso de las industrias de costo decreciente, que se supone no invierten suficiente y pueden, por tanto, incluirse entre las que deben recibir subsidios frente a las industrias de costo creciente, que se supone invierten demasiado y deben ser gravadas con impuestos especiales.

Pigou propuso como solución al problema de las externalidades la intervención del Estado, por medio de aplicar impuestos correctores que permitirían igualar las curvas de costos, beneficios privados y sociales. Además, debían estar acompañados de alguna acción legislativa o reguladora para alcanzar un punto eficiente en la producción del bien o servicio que está ocasionando la externalidad.

Pigou cuestiona la eficacia social del capitalismo cuando no es regulado, la postura de este economista era la de mejorar al capitalismo.

A diferencia de lo propuesto por Smith en el sentido que afirmaba que al elevarse la competencia se realiza una asignación eficiente de los recursos económicos, por lo que según esto, y de acuerdo con la Ley de Pareto, (economista Italiano Wilfredo Pareto) al realizar un cambio que mejore la situación de un individuo sin hacer que empeore la situación de los demás habrá una mejora eficiente u óptima cuando ya no puede mejorar sin que afecte a los demás. Por lo que se argumentaba que no era necesaria la intervención del Estado.

La economía del bienestar de Pigou está centrada en la idea que el Estado podía hacer mucho más para mejorar las condiciones de vida de la gente; fundamenta su pensar en la realidad imperfecta de los mercados y en la incapacidad de tomar las mejores decisiones del ciudadano común.

Pigou propone como método para equilibrar las fallas del mercado tanto positivas como negativas: los impuestos y los subsidios, pero no solo eso sino que destaca la posición del Estado en su papel regulador y legislativo. En donde argumentaba que la contaminación como una externalidad crea un costo social y debe ser asunto del gobierno, por medio de impuestos y regulaciones. Con este ejemplo demostraba que la sociedad asume los costos por las ganancias de una empresa. Pigou motivó a hacer visible la mano del Estado.

Las externalidades negativas tienen un coste social finito, de manera que se debía prudencia en los planteamientos, sobre todo en los costos de oportunidad, y en la reducción de la contaminación sin detener la marcha de partes importantes del proceso productivo. Bajo este argumento Pigou propuso la adopción de impuestos ambientales para contrarrestar los efectos de la contaminación.

Otro economista que abunda al respecto es Ronald Coase, un inglés emigrado a Estados Unidos, escribió una obra pionera sobre el Análisis Económico del Derecho, que le valió ser premio Nobel de Economía. Para este autor, resulta innecesaria la intervención del Estado para igualar los costos argumentando que la respuesta más viable no siempre es un impuesto, sino que deben evaluarse los costos que cada posible solución causaría. Pues al detectar una actividad contaminante, puede solicitarse al agente económico en cuestión, el pago de un

impuesto que sea equivalente al daño causado, reubicar su actividad, o bien tolerarla, considerando que este tipo de externalidades causadas por un agente económico no necesariamente son negativas, por tanto, una comparación entre la utilidad y el daño producido es un elemento para decidir si un efecto nocivo debe ser considerado como una molestia. (Coase, 1960)

Pero esta postura, que no compartimos se centra en valores económicos, en la que argumenta la innecesaria intervención del Estado como tal en tanto haya un previo acuerdo de la comunidad y la empresa contaminante; dice que para llevar al cabo las transacciones del mercado, en que los costos ambientales sean nulos es necesario, entre otras cosas, descubrir con quién deseamos realizar una transacción e informar a la gente que deseamos intercambiar y en qué términos, conducir negociaciones que lleven a un convenio, redactar el contrato, llevar al cabo la inspección necesaria para asegurarnos de que los términos en el contrato se observan (Coase, 1960). Cabe destacar que estos contratos serían bajo nuestro régimen jurídico vigente catalogados como leoninos e ilegales a todas luces.

Se observa que la realidad de la hotelería en México corresponde al modelo de Coase, a pesar de la intervención del Estado por proteger el bien común, ésta ha sido ineficaz y ha derivado en tremendos costos sociales, para las localidades; para las empresas costos de oportunidad; y para el espacio: contaminación ambiental.

Ahora bien, Coase critica la propuesta de Pigou diciendo que nos puede llevar al extremo del supuesto en el que si el hipotético normativo (en la ley) se determina que quien contamine pague, cabría la interpretación de quien tiene para pagar contamina. Coase reconoce la aplicación de los impuestos propuesto por Pigou, como una solución posible, aunque no la única ni la más deseable.

El Estado-ley, bajo una concepción positiva otorga derechos y obligaciones, pero las fuentes del derecho son paradigmáticas. El paradigma afirma, Luis Ricardo Lorenzetti puede entenderse como una base de elementos dada, como un modelo de pre comprensión que guía las acciones humanas en un determinado tiempo y

lugar.(Lorenzetti, 2008 pág.7). El paradigma de lo ambiental es la base preexistente de elementos ideales que componen cualquier noción de ambiente. Las nociones ideales del ambiente como un bien colectivo son ocho: el ambiente dice no es divisible entre quienes lo utilizan, su uso debe ser sustentable, todos somos beneficiarios, el ambiente tiene un estatus normativo, es determinado de manera objetiva por el ordenamiento jurídico, su protección no es exclusiva del Estado, debe primar una prevención-precaución sobre la reparación y por último debe haber un resarcimiento.(Lorenzetti, 2008, págs 8-12) Bajo este paradigma ambiental, se encuentra el desarrollo sustentable de las actividades económicas entre las cuales el turismo aparece.

Bajo este tenor de teorías y para profundizar en el entendimiento de los límites que el Estado Mexicano otorga al Turismo se antoja necesario determinar un marco conceptual, a fin de esclarecer el conflicto de intereses entre los sujetos intervinientes de la actividad de hospedería turística.

## **1.2 Marco Conceptual.-**

### **1.2.1 Conceptos de Eficiencia, Efectividad y Eficacia.**

El término eficiencia es la capacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función. Efectivo proviene del latín *effectivus*, se trata de aquello real y verdadero. Eficacia proviene del latín *efficacia*, capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. (Real Academia de la Lengua Española, s.f.)

La eficiencia versaría sobre la calificación de quien aplica la norma y sobre la norma misma, si cumple la función para lo cual fue creada. La efectividad de la norma se refiere, a que ésta es real y verdadera, es decir, el cumplimiento de lo estipulado por el ordenamiento.

La eficacia de la norma estriba en dos vertientes, eficacia para normar y la eficacia para sancionar estaría referida al conjunto de medidas represivas previstas por ellas para los supuestos de incumplimiento.

La norma es el orden coactivo de la conducta, es decir el conjunto de instrumentos jurídicos de control que ordenan, establecen los cauces por los cuales deben realizarse las relaciones sociales entre particulares y/o el Estado. La eficacia en este sentido se mide por la capacidad para desempeñar adecuadamente la función ordenadora para lo cual fue creada.

### **1.2.2 Concepto de Instrumentos Jurídicos.**

De acuerdo al diccionario jurídico, instrumento proviene del latín instruere, instruir. En sentido general es escritura, un documento. Un instrumento es aquel elemento que atestigua algún hecho o acto. Tiene, además una acepción de auténtico, es decir un documento otorgado legalmente y autorizado por quien tenga autoridad pública.

“Los instrumentos jurídicos o normativos son las normas legales de carácter vinculante y aplicación directa. El carácter vinculante es el rasgo más característico. Los decisores en cualquier política pública determinan que objetivos serán alcanzados recurriendo al uso de instrumentos de aplicación obligatoria y cuáles mediante instrumentos de carácter voluntario ligados a la idea de fomento o promoción. No sólo las leyes o reglamentos son ejemplos típicos, también los estándares de cumplimiento obligatorio (propios de políticas medioambientales o de prestación de servicios, como telecomunicación) podrían considerarse dentro de esta categoría.”  
(Velasco, 2007)

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las políticas públicas y dependiendo del tipo de actores que intervienen, éstos pueden variar. Para el caso del gobierno a través de sus instituciones, al elaborar una propuesta se basan en las herramientas o normas jurídicas, en los recursos humanos disponibles, recursos financieros y los recursos materiales que se tienen bien para la elaboración de las políticas públicas o para la gestión de las políticas públicas.

De la propuesta política, prosigue la formulación de las políticas públicas, programas, en el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda

siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión. En el diseño puede que no se contemplen aspectos humanos, financieros, jurídicos, lo que conduce remediamente a la inutilidad de la política pública.

Por otro lado la gestión de las políticas es habitualmente imperfecta dice Eugenio Lahera, porque según él, buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, bien porque no se cuenta con los instrumentos legales o el momento político para implementar no es el adecuado. Lo que repercute en su inevitable evaluación. En la evaluación las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme (Lahera P., 2004 pag.12 )

### **1.2.3.- Concepto de medio ambiente y del turismo.**

¿Qué es el medio ambiente? El término de medio ambiente debe ser entendido como un sistema, como un conjunto de elementos que se relacionan entre sí. El ambiente debe ser considerado como un todo, cuando nos referimos al ambiente debemos considerar de manera general los subsistemas que desarrollan en el mismo.

La pretensión de ser cada vez más sustentables se ha asumido como objeto de reflexión. Entre el turismo y el ambiente existe una estrecha relación: la actividad turística requiere para su subsistencia de una serie de recursos tales como un clima agradable, playas, montañas y ríos, entre otros. Por lo tanto, es clara la necesidad de mantener un entorno natural sano como requisito para su desarrollo. No obstante, cada vez resulta más evidente que la actividad turística derive en una situación de destrucción y deterioro de los sistemas ecológicos que dieron origen a su existencia.

Las empresas turísticas, en el intento de producir más bienes y servicios que consumen los turistas durante su estancia en un destino, utilizan los recursos naturales que tienen a su disposición y expulsan contaminantes y residuos; en ese tenor, los problemas ambientales que se generan por la intervención de su

actividad pueden llegar a ser tan grandes que provoquen una disminución en el número de turistas y, como consecuencia, el derrumbe de la actividad. Sin embargo, la mayor preocupación por el avance de la problemática ambiental es la afectación al bienestar de la sociedad y la lucha por permanencia de los ecosistemas.

**Concepto de turismo.** Consideramos que el concepto de turista proveído por la Ley General de Turismo aplica para el de turismo: “Las personas que viajan temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilicen alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población”

(Turismo, 2009). Cabe mencionar que el Reglamento de la Ley General de Población equipara al visitante con el turista, asimismo la Ley Migración y su reglamento. (Población, 2012) (L. de Migración, 2016)(R. de la L. de Migración, 2014)

Por lo que consideramos que turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se producen como consecuencia del desplazamiento y estancia temporal de personas fuera de su lugar de residencia. Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos. (UNWTO, 2007)

Y turismo sustentable es aquél que da un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia; respeta la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conserva sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y asegura el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida.(Ley General de Turismo, 2009)

**Concepto de ambiente.** Esta realidad, el paradigma de lo ambiental introdujo entonces la necesidad de una **definición jurídica de ambiente**, con el fin de

establecer cuál es el objeto de protección. Existe, desde luego, diferencia entre lo subjetivo y lo objetivo; en el primer caso de manera antropocéntrica sería tener derecho al medio ambiente adecuado” y en el segundo la tutela del ambiente que se centra en un bien colectivo es una noción geocéntrica, es decir en un bien colectivo.(Lorenzetti, 2008 pag. 21).

En nuestra opinión ambiente es el derecho otorgado a los sujetos por el Estado en su artículo 4º constitucional

“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.” (Constitución Política de México, 2016)

El término de medio ambiente debe ser entendido como un sistema, como un conjunto de elementos espaciales, culturales, jurídicos, que se relacionan entre sí. El ambiente debe ser considerado como un todo, cuando nos referimos al ambiente debemos considerar de manera general los subsistemas que se desarrollan en el mismo.

En efecto nuestra legislación contiene valores ambientales que se contienen en los primeros 29 artículos conocidos mayormente como garantías individuales y sociales. Entre los valores más importantes que se destaca es el valor de la sustentabilidad en el tema económico.(Lorenzetti, 2008).

La influencia de las externalidades negativas de Marshall, o el costo social de la conducta individual de Pigou y la respectiva crítica de Coase (Lorenzetti, 2008 pag. 25) ha sido determinante en los análisis económicos y de derecho.

#### **1.2.4.- Concepto de sustentabilidad y desarrollo sustentable.**

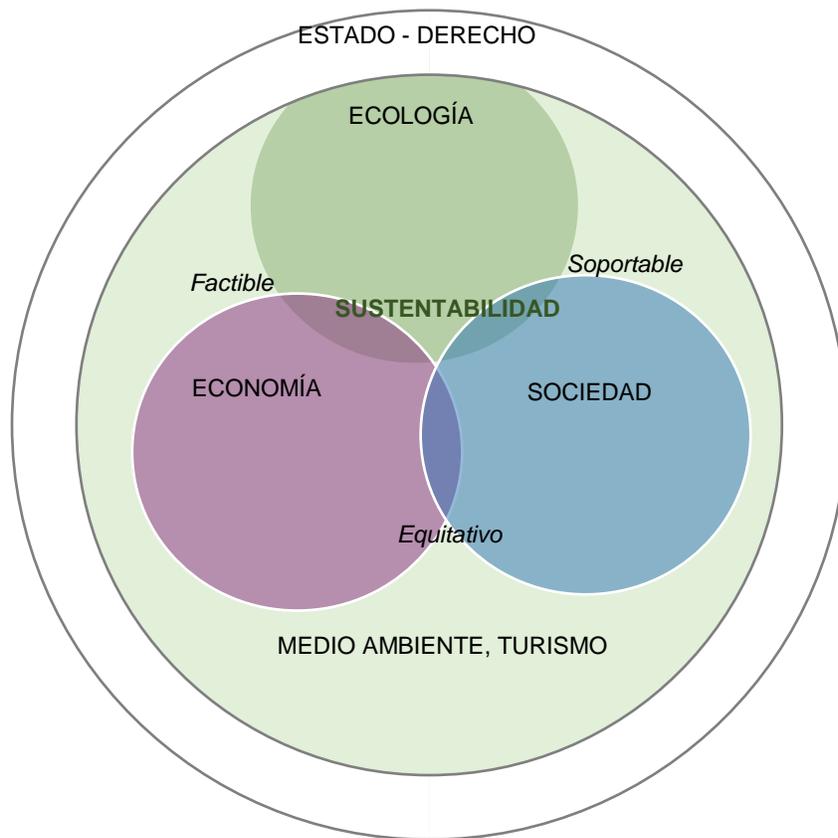
La sustentabilidad es controversial desde su concepto, su traducción, su entendimiento, su aplicación y/o su operacionalización. La vaguedad y uso indistinto del mismo hace que sea necesario para efectos de esta investigación determinar el uso del concepto de sustentabilidad.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRALE): sostenible. Adj. Dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo. Como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior, ni merma de los recursos existentes. Sustentable, según el mismo diccionario establece que es algo que se puede sustentar o defender con razones.

De acuerdo a nuestro marco teórico consideramos que sustentabilidad es el derecho otorgado por el Estado, debiendo garantizar la defensa de las razones particulares económicas, sociales y ambientales de sus gobernados, lo cual realiza a través de sus principios de igualdad y de justicia social.

Concepto de Desarrollo Sustentable. El desarrollo sustentable debe considerarse como un proceso dentro del cual se hacen viables tanto el sistema económico, social en un horizonte temporal espacial dado. La función como organismo rector de un pueblo en una circunscripción territorial.

Las restricciones impuestas por el estudio de la ciencia y de las



Cuadro1.1 Estado, Medio Ambiente y Sustentabilidad

organizaciones sociales, es decir del Estado son necesarias para lograr satisfacer las necesidades presentes y futuras, preservando, claro, las condiciones naturales del medio ambiente.

Ecología que incluya 1.- Gestión sustentable de: a) Recursos renovables (eficiencia en su utilización energética), b) Recursos no renovables (rechazar y/o reducirlos), c) Residuos; y 2.- Análisis de los ciclos naturales.

Economía que incluya código ético de conducta, transparencia, prácticas económicas sustentables, confiables y creíbles, compras y consumos sustentables, encadenamiento de valor sustentable, además de realizar una gestión eficiente y eficaz.

Sociedad que sea objeto de políticas de responsabilidad social y laboral, donde se promueva la participación activa de la comunidad y el trabajo voluntario, se valore la diversidad, se respete los derechos humanos, para obtener un desarrollo sustentable.

La problemática para un régimen de gobierno estriba en determinar la manera de instrumentar las restricciones (instrumentos jurídicos de controlprevención) que direccionen hacia un desarrollo, el conocer que facultades cuenta como autoridad. De ahí que, indaguemos cuáles son las formas de restringir, reglamentar o direccionar las actividades económicas turísticas para lograr la sustentabilidad, para un desarrollo sustentable. Y la forma de medir a dichos instrumentos es la eficacia.

#### **1.2.5.- Concepto de política y políticas públicas.**

El Estado se divide en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial; las políticas públicas son las propuestas que el régimen de gobierno en turno por medio del poder ejecutivo (administración pública) determina para cumplimentar el fin último

o interés del Estado: el bien común, justicia social; de ahí la importancia de conocer eficacia de los instrumentos jurídicos, es decir que tan útiles son como ordenamientos coactivos de la conducta.

La consecución de las políticas de un Estado se instrumentan, se operan se hacen factibles por medio de las herramientas jurídicas creadas para tal efecto. Los Estados como formas de organización social, económica y política, gobiernan a sus pobladores dentro de una circunscripción territorial.

El tamaño y la importancia de las funciones plantea, la necesidad de resolver tres cuestiones: qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo las elabora, evalúa (efectividad, eficacia) y las cambia (Pallares, 1988, pag. 19). Asimismo como deben cambiar según el impacto causado por la actividad turística en el espacio geográfico, sobre todo en destinos no planeados como es el caso de Acapulco.

Las leyes vinculan, direccionan, obligan. Las normas como producto del poder legislativo son herramientas, que tanto el poder judicial como el ejecutivo fundamentan su proceder, bien para dirimir controversias en un conflicto de intereses entre personas físicas o morales, o bien para el ejercicio de la administración pública del poder ejecutivo.

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies” (Lahera P., 2004) El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.

Para efectos de esta investigación entiéndase la política como ciencia de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.

De manera que una política es, repito, un propósito, una intención, una planeación que se orienta a la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, dicho en otras palabras, es una acción con dirección, lo cual ocurre en el proceso de gestión, utilizando para ello las herramientas jurídicas a su alcance, comunicando a terceros el objetivo planteado.

Las políticas se clasifican en regulatorias, distributivas y redistributivas de acuerdo a los resultado esperados o deseados.

La denominación de políticas públicas generalmente se ha entendido como los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada.

Nuestra postura al respecto es que la política pública es una propuesta de gobierno que para llevarla al cabo determina acciones, que al margen de implicar la realización de negociaciones y acuerdos entre los diferentes involucrados la finalidad de las políticas públicas es brindar soluciones.

De ahí que, consideramos que **las políticas públicas** son las acciones de gobierno, que tienen como característica principal buscar cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, para lo cual se usan de manera estratégica recursos para lograr los objetivos y fin último del Estado: el bien común.

#### **1.2.5.1 Concepto de política fiscal.**

En primera instancia diremos que el fisco es el conjunto de organismos públicos que se ocupan de la recaudación de los impuestos. Fiscalizar, es criticar y traer a juicio las obras o acciones de alguien según el diccionario real de la lengua española. Política es la traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado. Política fiscal es el camino que se traza

para alcanzar un fin determinado a través de medidas fiscales por los organismos públicos.

En nuestro marco fiscal mexicano las herramientas jurídicas están contenidas en el hipotético normativo para la ejecución de las políticas fiscales, es el soporte legal con el que, los organismos públicos del estado cuentan para la consecución de sus fines.

Las políticas públicas influyen en el cambio de conducta de aquellos que les toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad. El objeto de las políticas fiscales es de diversa índole, bien recaudatoria de ingresos fiscales y/o para-fiscales.

Políticas fiscales son las propuestas del gobierno respecto al gasto necesario para echar a andar el plan establecido durante un tiempo determinado por su administración, por un lado; y por la otra parte, son las propuestas de ingreso, es decir los impuestos para financiar el gasto.

Para efectos de esta investigación nos referimos a la política fiscal en materia de impuestos, es decir de ingresos y del gasto.

**1.2.5.2 Concepto de política parafiscal.-** Son las acciones en materia de impuestos con el objeto principal de modelar conductas que impactan en el bienestar de la comunidad y responden a las necesidades de las personas, cumpliendo con criterios de oportunidad, calidad y transparencia.

#### **1.2.5.3 Concepto de política ambiental.**

Políticas ambientales son las acciones gubernamentales dirigidas al mejoramiento de la interacción y socio-ambiental humana, coherentes, coordinadas que contribuyan a la prevención, conservación del entorno geográfico y minimicen los impactos negativos del crecimiento económico.

#### **1.2.5.4 Concepto de política turística**

Para efectos de esta investigación definiremos a las políticas turísticas como aquéllas acciones gubernamentales dirigidas al fomento del turismo como actividad humana que se desarrolla en el ambiente de manera sustentable.

#### **1.2.6. Del desarrollo turístico sostenible y sustentable.**

Para efectos de esta investigación he de referirme como desarrollo turístico sustentable, a pesar que como visión no se haya llegado a esos estadios. Formalmente el desarrollo turístico sustentable debe ser aquel desarrollo de la actividad turística que sustenta o defiende razones sociales, ambientales y económicas en beneficio de la localidad.

Nuestra posición es que el desarrollo turístico sostenible formalmente debe ser sustentable es decir, respetuoso de los límites establecidos por el Estado, así como de la capacidad de carga social, ambiental y económica, permitiéndole así, ser perdurable en el tiempo.

## **Capítulo 2. Antecedentes.**

A la luz de las Teorías del Estado-Derecho-TGS, la capacidad de un régimen de gobierno estriba en las facultades conferidas en el ordenamiento jurídico máximo, es decir, la Carta Magna que le otorga una serie de derechos y obligaciones.

Al medio ambiente, incluyendo a la población se les ha conceptualizado como recursos económicos. La intervención del Estado tiene particularidades históricas en el tratamiento del tema ambiental. De ahí que existan diversos argumentos de cómo y con qué instrumentos lleva al cabo las políticas públicas declaradas.

En el presente capítulo revisaremos algunos antecedentes históricos de las políticas públicas de los Estados, la manera en que se enfrenta el paradigma ambiental, como han ido cambiando los organismos y las capacidades con que cuenta el Estado mexicano para el logro de las políticas públicas. Se describe la política ambiental en México, los organismos creados por el Estado mexicano para ello, sus funciones, programas del PND; la política para el turismo en Acapulco y los instrumentos jurídicos actuales tanto fiscales, ambientales y propios del turismo que el Estado cuenta para el logro de la política pública de sustentabilidad ambiental.

### **2.1- Políticas parafiscales y sustentabilidad ambiental del turismo.**

El paradigma ambiental ha sido preocupación en otros países. Bajo una concepción positiva la ley otorga derechos y obligaciones, protege en atención al interés del Estado. El ambiente es el escenario del desarrollo sustentable. Bajo el paradigma ambiental, se encuentra el desarrollo sustentable de las actividades económicas entre las cuales el turismo aparece.

Los Estados hacen uso del sistema fiscal para llevar adelante políticas de carácter intervencionista. Hay gravámenes que tienen finalidad que va más allá de la mera obtención de recursos, que se convierten en modeladores y reguladores de conducta. Que provocan la homeóstasis del sistema. Los tributos conviven

armónicamente con aquéllos que tienen una finalidad orientada eminentemente a la obtención de recursos. Las medidas parafiscales, son tributos que desde la antigüedad existen, en el caso de los esclavos en Roma por ejemplo, donde se aplicaban gravámenes con fines regulatorios, en el cual se debía pagar un impuesto para el caso de liberación de esclavos, medida que no tenía como finalidad el ingreso, sino que el objetivo principal desmotivar a los amos piadosos la liberación de sus súbditos, evitando así que peligren, entre otras cosas, los baratos costos de la construcción romana.(Boix, 2013).

En el Informe “Investigando sobre energía y eficiencia de recursos” en el cual Lawrence Pratt coordinó dicho trabajo, se hace énfasis en 5 puntos: El turismo tiene un potencial significativo para dirigir el crecimiento de la economía mundial; el desarrollo para el turismo viene acompañado de retos significativos; el turismo verde tiene el potencial de crear nuevos empleos y reducir la pobreza; el desarrollo turístico puede ser diseñado para soportar la economía local y reducir la pobreza y por último la inversión en el turismo verde puede reducir el costo de energía, agua y desechos y mejorar valores de biodiversidad, ecosistemas y herencia cultural.

De ahí que se plantee la necesidad de ejecutar

“Políticas apropiadas de impuestos y subsidios que sean enmarcados para animar actividades turísticas sustentables y desanimar al turismo insustentable. El uso de los impuestos es usualmente recurrido para mantener los límites del desarrollo (por ejemplo, impuestos en el uso de los recursos y servicios en el destino) y controlando insumos y gastos específicos (como cargos por descargas de aguas y servicios de desperdicios.”(Pratt, 2012)

Una relativa nueva área de impuestos ambientales, otorgados por las autoridades presentan una amplia creatividad, en Dinamarca, por ejemplo, donde hay más de 300 impuestos ambientales, pero hay ejemplos de ellos en Alemania, en Francia, donde hay “noise tax” . (Council, 1998)

En teoría, en un mercado perfecto, los impuestos ambientales podrían alcanzar la meta de protección al ambiente, pero ello implica un diseño apropiado, con una tasa lo suficientemente alta, pero en la práctica las tasas que se imponen son bajas y se usan en combinación con otros instrumentos fiscales y medidas políticas que aminoren el costo político que representa aplicar tales esquemas. Pues la competitividad de las empresas en el mercado se afecta. Países europeos (como Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido) introducen, aumentan o crean impuestos pero reducen otros a manera de compensación v.gr.: impuestos sobre el trabajo o sobre seguridad social. (INE, 2007)

Los tributos reguladores o extra fiscales presentan un abanico de posibilidades muy variado, con lo cual, sería prácticamente imposible enumerarlos sin dejar algún caso fuera de la lista. Entre los más comunes podemos citar aquéllos que giran en torno a la reorganización del consumo y el ahorro como objetivos macroeconómicos; al impulso de políticas agrarias, políticas de vivienda; la reorientación de la balanza comercial y la protección del medio ambiente”(Boix, 2013)

“...Los tributos con fines extra fiscales pueden definirse como aquellos gravámenes que, sin despojarse del objetivo recaudatorio, no tienen como finalidad esencial la de obtener recursos sino la de alentar o desalentar determinadas conductas que benefician a toda la sociedad, sin importar cuál sea la asignación presupuestaria de los fondos obtenidos”(Boix, 2013)

## **2.2.- De la política ambiental en México.**

Los antecedentes de la política ambiental en México tienen una fuerte connotación económica, donde el crecimiento económico pesaba más que el capital natural, por un lado, por el otro, las presiones de acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio (TLC) que han motivado la creación de todo un marco jurídico ambiental, pero sobre lo anterior, los cambios se han producido por el cambio de actitud local respecto a la gestión y la exigencia de transparencia.(Guevara Sanginés, 2005).

El aumento de la población y la dotación de servicios, no han sido proporcionales ni entre sí, ni en espacios; la degradación ambiental afecta en todos los ámbitos de la vida y sigue constituyendo un reto para el Estado. La necesidad de nuevos espacios para asentamientos, desecamiento de humedales, resulta en contaminación, incapacidad para manejo de residuos sólidos, pero sobre todo en desastres naturales, por el uso irracional de los recursos.

Las contingencias ambientales en la ciudad de México fueron el inicio del despertar de la sociedad,

“..la política ambiental tuvo inicialmente un carácter sanitario, definiendo los problemas ambientales como problemas de contaminación. Surge en 1971 la Ley Federal para Prevenir la Contaminación Ambiental y en 1972 se crea la Subsecretaría de Medio Ambiente (SSMA), dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En realidad, la SSMA tuvo serias limitaciones por no tener ascendencia sobre otras áreas de gobierno relacionadas con el medio ambiente. La política ambiental permanecía entonces más como discurso simbólico que como verdadera intención de incidir en cuestiones ambientales”(Guevara Sanginés, 2005)

Posteriormente se expide la Ley Federal de Protección al Ambiente y el organismo para la operatividad de la misma: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (organismo que tenía las atribuciones necesarias para el manejo integral del Medio Ambiente) con una subsecretaría de Ecología, y es cuando se realiza el primer programa de Ecología de México. Posteriormente por necesidades sociales urgentes en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-94, recordemos la duda sobre la legitimidad de su estancia en el poder, hace la modificación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) para convertirla en SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social, en la que se realizan programas asistenciales. Pero se crea el INE, es decir el Instituto Nacional de Ecología y PROFEPA, (Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente). Ya en el siguiente sexenio 1994-2000 se eleva a Secretaría nombrándose SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca).

En este periodo se observa que la política ambiental es enfocada en los siguientes objetivos o líneas

La lista de los instrumentos elegidos por la administración 1995-2000 incluye:

- Establecimiento de áreas naturales protegidas,
- Regulación directa para la protección de la vida silvestre,
- Ordenamiento ecológico del territorio,
- Evaluación de impacto ambiental,
- Estudios de riesgo,
- Normas oficiales mexicanas,
- Regulación directa de materiales y residuos peligrosos y riesgo,
- Regulación directa de actividades industriales,
- Autorregulación,
- Auditoría ambiental,
- Instrumentos económicos,
- Criterios ecológicos,
- Información ambiental,
- Educación e investigación,
- Convenios, acuerdos y participación social,
- Verificación, control y vigilancia.

En el siguiente sexenio se le desagrega Pesca, pero se incluyen Comisión Nacional de Aguas (CNA), Instituto Mexicano de Tecnología de Agua, Comisión

Nacional Forestal, Comisión Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad.

Actualmente en el sexenio de Enrique Peña Nieto se ha “desarmado” a la SEDESOL para otorgarle facultades a la SEDATU, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pero las funciones se repiten

“La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano es la institución de la Administración Pública Federal cuyo propósito es planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los Mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata.” (SEDATU, 2015).

**“El gabinete está integrado por 17 secretarios de Estado y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Luego de la revivificación

de la Secretaría de la Función Pública –con Virgilio Andrade Martínez- para el esclarecimiento de si hubo o no conflicto de interés en el caso de la Casa Blanca y Malinalco, tiene razón de seguir existiendo ¿honestamente?

No entiendo a cabalidad, desde hace tiempo, en relación a sus funciones las diferencias y si no hay duplicidad de funciones de la **SEMARNAT** (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) su definición es: “Incorpora en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable. Para con la **SAGARPA** (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) cuya función es: Promueve el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y

equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.

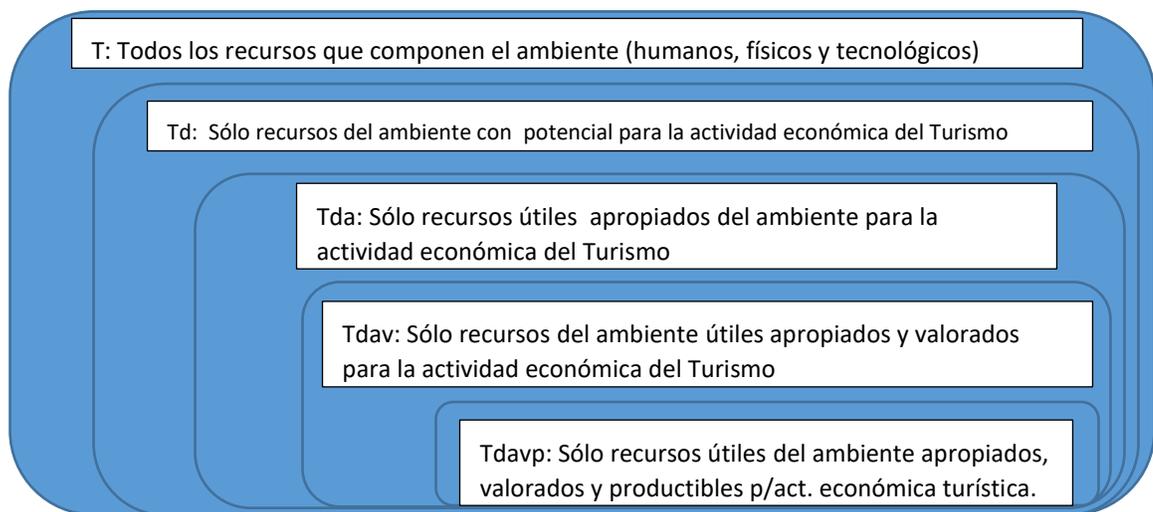
Y esto sigue, sabe usted que también existe la **SEDATU** (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) que proporciona certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural. Elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios como entes fundamentales del primer eslabón del proceso productivo nacional, para coadyuvar en las acciones sociales que propicien bienestar en el medio rural, con el consecuente cuidado en la preservación del medio ambiente y recursos naturales.

Y la cuarta similar, pero muy abierta definición de funciones la **SEDESOL** (Secretaría de Desarrollo Social) cuyo fin es bien escueto: Formula y coordina la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2015 asignaba lo siguiente: SEMARNAT 67.2 para la SAGARPA 87.8 para la SEDATU 21.8 y por último la SEDESOL con 117. Mmp. Cifras en miles de millones de pesos sólo para el ejercicio 2015. En total las cuatro Secretarías están gastando durante este año 353.8 mil millones de pesos. (Caraveo, 2015)

La instrumentación de la sustentabilidad ambiental en el turismo en México tiene entonces que atender a la diversidad de secretarías en la que se contempla lo sustentable, ¿pero qué tanto es eficaz en el turismo? Tomando en cuenta, además, la diferencia de intereses: empresarial, del Estado, de la población.

El discurso ambientalista parte de la premisa que define a la naturaleza como un conjunto de recursos reutilizables por la sociedad y considera que el hábitat natural se halla al servicio de la especie humana, aunque introduce en su análisis toda una serie de medidas relacionadas con la tecnología y la gestión de recursos destinadas a evitar riesgos ecológicamente innecesarios. Esta visión no niega la sustentabilidad sino que propone una transición para conseguirla basándose en la mercantilización del medio natural y relanza la imagen de la empresa ambientalmente correcta.

Los objetivos útiles del ambiente para el turismo y su relación con el sistema económico, de manera que el discurso de la sustentabilidad ambiental para el turismo deriva de un planteamiento económico.



Cuadro 2.1 Interpretación de la política ambiental, la utilidad económica de los recursos para el turismo. Fuente: Elaboración propia, adecuación de “De la economía ambiental a la economía ecológica de Naredo, J.M (1994) en su pág. 379.

La visión para el turismo en el Plan Nacional de Desarrollo corresponde a esta postura de economía ecológica.

El discurso ambientalista descansa sobre objetivos útiles y su relación con la idea del sistema económico, la preocupación por la naturaleza física de los bienes a gestionar considerando su escasez objetiva y su renovación, el grado de nocividad y el posible reciclamiento de los residuos generados.(Serrano, 2009 pág. 15) La construcción de un pensamiento ambiental alternativo, es indispensable para analizar y confrontar las sendas históricas y complejas del modelo de civilización dominante. Transitar el camino de la ecología y la economía convencional a la ecología política y a la economía ecológica, y revalorar los múltiples trabajos relativamente coherentes, que desde múltiples facetas culturales y escuelas académicas a lo largo y ancho del globo, reivindican desde mediados y finales de los ochenta y con más ahínco en la coyuntura económica actual, el papel de los movimientos de base, el conocimiento local y el poder de la gente del común, que permite que diariamente millones de personas inventen alternativas al Desarrollo. (Arenas, 2010).



Fig. 2.1 El discurso de la política ambiental del Estado mexicano. Fuente: Programa Sectorial del Medio Ambiente.

Como vemos en la alineación de las Metas, en el Objetivo, el Estado mexicano se plantea cuatro Estrategias, de políticas integrales que vinculen la sustentabilidad ambiental, manejo sustentable del agua, fortalecer políticas públicas sobre cambio climático y protección del patrimonio natural.

En esta declaratoria de intereses del Estado Mexicano se presenta un programa diseñado para el logro del cumplimiento de la norma. El Programa Nacional de Auditoría Ambiental, un programa voluntario para motivar el cumplimiento de las normatividades ambientales. Lo que de manera a priori denota un reconocimiento de fallas en la aplicación de la norma, es decir, que los instrumentos jurídicos son amplios y no se cumplen; por lo que era necesario un programa que motivara el

cumplimiento de la norma. Los organismos que intervienen en lo “sustentable” y el entendimiento de ambiente y sustentabilidad son fragmentados.

Formalmente la política ambiental en México tiene como objeto incidir en la preservación del equilibrio ecológico, en la prevención y el control de la contaminación y en el desarrollo sustentable. Ahora veamos desde la política Turística como se conformó la visión del desarrollo sustentable.

### **2.3 Panorama del desarrollo sustentable y el turismo.**

Los compromisos que las naciones han firmado en diversos acuerdos, tratados o convenios versan sobre la multicitada sustentabilidad, el turismo se encuentra inmerso en esta vorágine y parece destacar por su increíble influencia económica, social e impactos en el medio ambiente.

El turismo forma parte de las brechas del desarrollo, de esas diferencias en las que es causa, origen o producto de las inconsistencias del sistema económico predominante.

El modelo de desarrollo debe cambiar, por uno sustentable dicen, se tiene claro cuáles son las deficiencias o las tareas pendientes. Las metas del milenio para el desarrollo sustentable han sido discutidas, aprobadas en congresos regionales, foros nacionales e internacionales. Los índices de bienestar incluyen siete grandes tópicos: pobreza, educación, salud, infanciamaternidad, enfermedades sexuales, acceso a servicios básicos (agua, drenaje, residuos).(Protegidas., 2013, pág. 63.)

Las inconsistencias por resolver son las comunes pero diferenciadas responsabilidades en el campo de acción, los discursos son muy bonitos y la práctica es otra realidad. La antigua discusión sobre la cuestión social (Carlos Montaña, 2015) es causa o producto del sub-desarrollo se refleja en la desigualdad en tecnología, financiamiento, distribución de la riqueza, inversiones, prácticas globalistas en países considerados en desarrollo.

De manera que aunque se tengan identificados los problemas, hace falta mucho por hacer, hay fallas estructurales, es decir fallas en los límites del sistema que soporta la actividad económica, dicho de otra manera fallos del Estado y sus instrumentos.

Se reconoce la falta de transparencia en la gestión, lagunas legales, marcos jurídicos fiscales que redireccionen el modelo económico hacia la sustentabilidad, estos son algunos de los señalamientos de la Secretaría Ejecutiva de las Naciones Unidas. (Bárcena, 2013). Alicia Bárcena afirma que es menester un cambio integral que incluya avances en el combate a la desigualdad, cerrar las brechas (tanto interior de los países como al exterior) entre tecnología y desarrollo, cambiar patrones de consumo por lo sustentable, realizar encadenamientos a nivel local, realizar políticas fiscales ambientales y mayor gasto social estadual.

De manera que si nuestro Estado declara que la sustentabilidad ambiental es una estrategia, más adelante veremos si cuenta con los instrumentos para su aplicación real.

### **2.3.1 De la política turística y de la política turística sustentable en México.**

El turismo en México y el mundo se encontró ante la dinámica de oferta y demanda. El turismo es entendido y analizado como una actividad económica que no puede desligarse de su interacción y efecto sobre el ser humano, el medio ambiente, la cultura y la calidad de vida. Ante este reto encontramos la alteración e impactos en los recursos naturales, sociales y culturales del espacio receptor. Lo que direcciona y afecta la actividad turística como tal y en muchos casos se ha mostrado en destinos no planeados como es el caso de Acapulco que deteriora la actividad como fuente de recursos económicos.

En México, en un primer momento, bajo la influencia exterior para implementar un modelo de desarrollo capitalista keynesiano (Nancy Sierra López \*, Lilia Zizumbo Villarreal \*\*, 2011), se afirmó que la principal causa del atraso y la pobreza económica del país consistía en el predominio casi absoluto de las actividades primarias y la necesidad de fomentar actividades secundarias, por ello, se planteó

la industrialización. Sin embargo, bajo esta lógica, los incentivos estatales otorgados promovieron no sólo el establecimiento de la actividad industrial, sino también el de la actividad turística.

Los factores internos como la Expropiación Petrolera decrecieron el flujo de turismo pero con la 2ª Guerra Mundial, México se convirtió un sitio seguro para recibir el mercado estadounidense, la coyuntura de los sucesos europeos preparatorios de la Segunda Guerra Mundial hacen un México propicio para el turismo. Al turismo se le ha considerado como fuente importante de ingresos económicos y como medio para el desarrollo del espíritu de cooperación interamericana. Las inversiones ya establecidas en territorio son impulsadas desde el Estado mexicano con créditos hoteleros, fomento a la infraestructura carretera, entre otros. Al turismo se le otorgó la capacidad de resolver problemas económicos, sociales y ambientales; y facilidades para ubicarse en sitios con ventajas o potencial para su desarrollo, como disposición de recursos naturales. (Jiménez Martínez, 1992, pág. 9) De manera que veamos un poco cuáles fueron los antecedentes históricos de la política turística en México y en Acapulco.

### **2.3.2.- Antecedentes históricos de la política turística en Acapulco.**

Los antecedentes de la política turística en México están necesariamente ligados al ciclo de vida de Acapulco (exploración, involucramiento, desarrollo, consolidación y las subsecuentes etapas: estancamiento, estabilización y/o rejuvenecimiento)(Butler, 2011). Acapulco fue un pueblito aislado salvo las incursiones comerciales en la época colonial con el Galeón de Manila y como punto de cabotaje de la ruta California- Panamá. Aunque históricamente se haya considerado como un puerto que se desarrolló después de la construcción de la carretera México- Acapulco, lo cierto es que el puerto siempre ha estado ligado a personajes ya sea políticos, artísticos, inmigrantes españoles y estadounidenses que le dieron un aire cosmopolita a pesar de que el contacto era primordialmente marítimo. Por lo que a consecuencia de la nueva carretera en 1927, personajes extranjeros adinerados, quienes invirtieron en bienes raíces fueron los que

motivaron y dieron a conocer el puerto y siendo, por obvias razones los más beneficiados con el incipiente turismo en Acapulco. (Carr, 2010)

El paso de una economía primordialmente agrícola a una de servicios llegaba junto al automóvil, para dejar atrás el ferrocarril pero sobre todo el avión fue el medio de transporte que posicionó a Acapulco en el mercado estadounidense. Los cambios del exterior direccionaron la transformación en las políticas económicas mismas que de manera colateral motivaron el desarrollo de la actividad turística.

En 1929 Emilio Portes Gil crea la Comisión Mixta Pro Turismo; después de la expropiación petrolera, las presiones de Estados se manifiestan en una campaña que desalienta el turismo en México, por lo que se proyectan más carreteras que permitan el mayor flujo de personas.

En la época de los 30`s siendo gobernador de Guerrero Adrián Castrejón se autorizó al Ayuntamiento realizar cambios de uso de suelo, incluso llegar a regalar terrenos a cambio de la promesa de construcción de hoteles (Valenzuela Valdivieso, 2010) con lo que se inicia un proceso de cambio en la planificación urbana de la ciudad de Acapulco, una inercia que prosigue en diferentes etapas de la historia del puerto.

A escala nacional e internacional para 1940, el gran suceso de la 2ª Guerra Mundial cambia por completo el panorama de la relación México- Estados Unidos, siendo más seguro viajar a destinos del país, entre ellos Acapulco. Para finales de la década gracias a una política de fomento del sexenio de Manuel Ávila Camacho “peso por peso” se incrementa de 8 hoteles a 64. (Valenzuela Valdivieso, 2010)

La política económica turística se basó en la expropiación de todos los ejidos circundantes del entonces fundo legal del pequeño pueblo de Acapulco, de manera que la Junta Federal de Mejoras Materiales (JFMM) se crea para vender los ahora bienes de dominio privado del Estado, lo que permitió el acceso a los predios costeros y con ello el impulso del turismo en Acapulco, pero sobre todo

los ingresos para la infraestructura urbana que tanto se necesitaba para tal efecto.(Carr, 2010)

Para 1947 tan solo - dice Barry Carr- dos meses de haber tomado protesta Miguel Alemán se autorizó a la JFMM la gradual expropiación de 11 ejidos.

Es decir una vez más son los personajes que “ayudan” ahora, desde el gobierno, entendida como política pública al desarrollo turístico de Acapulco. El fraccionamiento que realiza la JFMM promueve la colonización de la ciudad. La política turística que desde la federación se implementó en Acapulco fue y es, depredadora.

Así en 1963, el Departamento de Turismo crea el primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico, donde se confirma el papel estratégico que representa el turismo para el progreso del país. A partir de este reconocimiento, el gobierno federal tomó el liderazgo de la planeación turística, al otorgar un mayor énfasis a la creación de infraestructura y apoyo a la inversión en el sector.(Bringas Rábago, 1999)

Para 1968 el gobierno federal por medio del Banco de México instrumentó una política para impulsar el turismo en el país, creándose en 1969, el Fondo de Promoción para la Infraestructura Turística (INFRATUR) con el objetivo de realizar un Programa Integral de Centros Turísticos. Es decir, se reconoció la importancia del turismo como propulsor del desarrollo regional, y la participación del Estado dentro del marco turístico fue ampliándose.

“...De esta manera, en México se siguieron dos estrategias para impulsar el turismo en algunas zonas costeras del país: por una parte, se otorgaron créditos para la construcción de infraestructura en los centros de playa ya existentes, como fue el caso de Acapulco, Guerrero y, en menor medida, Puerto Vallarta, Jalisco; Manzanillo...”.(Bringas Rábago, 1999)

El estudio del inventario turístico, es decir el conocimiento profundo del espacio geográfico fue la primera tarea para realizar una verdadera comunicación. Los antecedentes de lo que hoy es la Secretaría de Turismo:

1928 1929	Creación de la Comisión Mixta Pro- Turismo dependiente de Sría. de Gobernación donde se incluyen a empresas privadas.
1930	Comisión Nacional de Turismo, publicado el 7 de febrero en Diario Oficial de la Federación.
1933	Creación del Departamento de Turismo dependiente de la Secretaría de Economía.
1937	En el Reglamento de la Ley General de Población se crea un departamento de Turismo, y se realiza una zonificación de regiones de interés turístico.
1949	Decreto de creación de la Comisión Nacional de Turismo y se promulga la Ley Federal de Turismo.
1956	Se crea el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR).
1958	En la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado se definen las atribuciones del Departamento de Turismo.
1961	Se publica en el Diario Oficial de la Federación que el encargado de aplicar la Ley Federal de Turismo y su reglamento es el Departamento de Turismo.
1974	Se publica la Ley Federal de Fomento al Turismo y se eleva a rango de Secretaría de Turismo el otrora Departamento.
1979	La ahora Secretaría de Turismo se desconcentra nombrando delegados federales.

1981	Desaparecen las delegaciones por Coordinaciones Federales de Turismo en colaboración con los Estado.
1986	Se publica un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría que reorganiza y desaparece Subsecretaría de Planeación y la Dirección General de Coordinación Paraestatal.
1992-93	Se publica y entra en vigor una nueva Ley Federal de Turismo
1999	Se modifica la Ley Federal de Turismo y se anuncia que será auxiliada la Secretaría por la empresa de participación estatal mayoritaria del estado "Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C.V.

Cuadro 2.2 Antecedentes de la Secretaría de Turismo. Fuente: Elaboración propia.

Actualmente la Secretaría de Turismo tiene de acuerdo al art. 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 21 atribuciones, entre las que destacan para efecto de esta investigación:

I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;

II. Promover en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva;...

...XX. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y

XXI. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

En el portal web la SECTUR declara que conducirá el desarrollo turístico nacional, por medio de la planeación, impulsando la oferta, apoyando la operación de los servicios turísticos, la promoción, articulando sus acciones con diferentes

instancias y niveles de gobierno. Y entre las últimas de sus visiones determina: “Desarrollar el turismo respetando los entornos naturales, culturales y sociales” (SECTUR, 2015).

Lo cierto es que el turismo sostenible es aquél que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas OMT.

En ese sentido la sostenibilidad, como lo considera la OMT, se refiere al aspecto medio ambiental, económico, sociocultural del desarrollo turístico, para lo cual se considera menester establecer un equilibrio adecuado entre estas dimensiones.

De manera que el turismo que se desarrolla de manera equilibrada es aquél que da un uso óptimo a los recursos con los que cuenta, mantiene procesos esenciales y conserva recursos naturales y la diversidad biológica. En cuanto al aspecto sociocultural es aquél que conserva su identidad cultural, valores y tradiciones. Y por último el turismo que se desarrolla de manera sostenible, es el que asegura que la actividad económica sea viable a largo plazo.

Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes, unos beneficios socio-económicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

En la Declaratoria de Rio en 2012 sobre la Promoción, la Justicia, la Gobernanza y las Legislaciones para la Sustentabilidad del Medio Ambiente dice:

“La sostenibilidad ambiental sólo se puede lograr en el contexto de los acuerdos nacionales de gobierno justos, eficaces y transparentes y el Estado de Derecho, predicada sobre:

(a) Leyes ambientales justas, claras y aplicables.

- (b) La participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia y la información, de conformidad con el principio 10 de la Declaración de Río, incluyendo explorar el valor potencial de las disposiciones de los préstamos de la Convención sobre el Acceso a la Información, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) a este respecto;
- (c) La responsabilidad y la integridad de las instituciones y tomadores de decisiones, incluyendo a través de la participación activa de las instituciones de auditoría y cumplimiento ambientales;
- (d) Los mandatos y roles claros y coordinados;
- (e) Mecanismos accesibles, justos, imparciales, oportunos y pertinentes de solución de conflictos, incluyendo el desarrollo de conocimientos especializados en la adjudicación del medio ambiente, y los procedimientos y recursos ambientales innovadoras;
- (f) El reconocimiento de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente; y
- (g) Los criterios específicos para la interpretación de la legislación ambiental.

La sostenibilidad ambiental sólo se puede lograr si existen regímenes jurídicos eficaces, junto con la aplicación efectiva y procedimientos legales accesibles, incluso en lo que respecta a la legitimación y el acceso colectivo a la justicia, y un marco jurídico e institucional de apoyo y principios aplicables de todas las tradiciones jurídicas del mundo".(Ep, 2012, pag. 12)

Cabe destacar que, la política pública declara en el Plan Nacional de Desarrollo sobre la sustentabilidad ambiental en el turismo para un México Próspero.

Tomando en consideración lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo fue el resultado de nuestra autoridad que, investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Y, en el supuesto de que exista una gestión ideal por las tres instancias y una participación de los sectores económicos y sociales a través de la sociedad civil organizada si no hay los instrumentos jurídicos adecuados no se podría alcanzar la sustentabilidad turística. Tal como versa la Declaratoria de Rio en 2012 sobre la Promoción, la Justicia, la Gobernanza y las Legislaciones para la Sustentabilidad del Medio Ambiente.

Los fundamentos teóricos contenidos en nuestro sistema jurídico mexicano determinan que el ambiente es un bien colectivo protegido por el Estado. Por lo que la tutela jurídica del ambiente, en el ejercicio de la actividad turística corresponde a los distintos niveles de gobierno.

El turismo tiempo atrás, no tomó en cuenta el cuidado del medio ambiente, sacrificándolo en pos de beneficios económicos. Hoy esa forma de verlo debe cambiar (Benítez, 2013). Diversos autores siguen afirmando que debemos combinar sustentabilidad y turismo, pues el entendimiento de esa relación es indispensable para una apropiación sustentable o razonable del medio ambiente, no podemos actualmente tratarlos por separado.

Por lo que para el estudio de la sustentabilidad ambiental del turismo es menester revisar si la normatividad fiscal se aplica a la actividad económica del turismo, si la normatividad fiscal vincula de manera efectiva y eficaz. Cuáles son las normas ambientales y si éstas promueven sustentabilidad turística.

#### **2.4.-Instrumentos fiscales, ambientales y turísticos actuales que sustentan la aplicación de la política de sustentabilidad ambiental en la hotelería.**

Para gestionar las políticas públicas se tienen varias herramientas principales, la propia intención del Estado contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales que en concordancia con temas específicos realizan estrategias para su logro; los instrumentos jurídicos; los administrativos dentro de los cuales están los humanos claro está; los recursos financieros y los

persuasivos, que son los que tienen por objeto tanto dar a conocer el contenido de las políticas, lo que podría interpretarse como el discurso.

En el sistema jurídico mexicano, los instrumentos de la política ambiental por ejemplo, están considerados principalmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente además de otros ordenamientos más específicos reglamentarios que consideran, entre otras cosas, a la planeación ambiental, la evaluación del impacto ambiental y la ordenación ecológica del territorio.

Sin embargo ha sido necesario complementar esos instrumentos de la política ambiental, con otros que funcionan cuando las conductas humanas no cumplen o se desvían de lo estipulado en los ordenamientos jurídicos.

Los instrumentos jurídicos que nos referimos son los de control, y su finalidad es garantizar la efectiva aplicación de la política ambiental mediante una serie de disposiciones jurídicas sancionadoras. Dichos mecanismos de control, los más comunes son las facultades de inspección y de vigilancia, entre las que destacamos las responsabilidades administrativas aunque claro está que se encuentran también las responsabilidades penales y las civiles.

#### **2.4.1 Normatividad Fiscal**

Las normas fiscales se contienen en diversos ordenamientos, el Código Fiscal de Federación, Ley de Ingresos, Ley Federal de Derechos, Ley de Hacienda Estatal, Ley de Hacienda Municipal y en los catálogos de multas de las diversas leyes que versen sobre la materia (ambiental, turística).

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación, las actividades hoteleras se contemplan como actividades empresariales, (art 16). Como la actividad económica y de servicios que está sujeta a impuestos, derechos y aprovechamientos, de manera que implica la necesidad de puntualizar los tributos o contribuciones principales: impuestos y derechos en general.

Para comenzar, los impuestos deben estar contenidos en el hipotético normativo, es decir en la ley, norma, reglamento. Los sujetos al pago son personas físicas y morales.

El impuesto es el pago de una suma determinada por el Estado; al respecto hay consideraciones teóricas ya mencionadas, en tanto que hay una correlativa obligación de retribuir o regresar en servicios a la sociedad. El impuesto forma parte del gasto público. Pero no sólo eso, sino que debe estar destinado al gasto público ambiental para la actividad económica del turismo.

Los impuestos como su nombre indica son obligatorios y coercibles, es decir, que tienen una sanción por el incumplimiento de pago. Para ser considerados como impuestos deben ser proporcionales a la capacidad de pago o actividad económica que desempeñan los contribuyentes y en este tenor, los impuestos ambientales deberían ser proporcionales al impacto o a la externalidad negativa que reporta dicha actividad económica. Los impuestos en lo general deben ser equitativos, es decir que todos aquéllos que cumplan con los requisitos del supuesto normativo (ley, norma, reglamento). Art 31 fracción IV (Constitución Política de México.) Los impuestos a los que la hotelería está sujeta, variará acorde a las actividades con las que esté dada de alta ante la autoridad. De manera general, sería impuesto sobre el valor agregado, sobre nómina, impuesto sobre la renta, etc.

Los impuestos pueden tener finalidad propiamente fiscal o parafiscal como es el caso de los ambientales, es decir, que paralelamente a la recaudación se busca un impacto en la conducta del contribuyente donde la contaminación resulte ser más cara por su carga impositiva, por lo que se opte por sustancias que no contaminen y se logre la reducción de impuestos.

En tratándose de derechos. Los derechos son contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. En este caso, la contribución se vincula a dos supuestos: al uso o aprovechamiento de un bien o a una prestación que otorga el Estado.

Para que sea considerado como derecho, debe existir una contraprestación (relación bilateral). Si se paga por el uso de un bien, el Estado está obligado a permitir su uso. Por pago por el uso del agua, por ejemplo. En segundo término, ese pago puede ser exigido por el Estado y están contemplados en la Ley Federal de Derechos en los primeros dos títulos (I y II). En el segundo título se hace referencia a la cantidad que se debe pagar y los conceptos por los cuales hay que realizar el pago del tributo y se justifica la devolución de los recursos para la conservación y la restauración del bien que está en uso o que los generó, pero no explica como determina el costo o tarifa que impone.

De manera que en la determinación de los tributos ambientales o los que versen sobre el uso de recursos ambientales, es necesario que se haga un estudio técnico que soporte el incremento de la tarifa o tasa a imponer, para que fundamente no sólo jurídicamente sino científicamente el monto del tributo.

Los aprovechamientos, son otra fuente de ingresos y su fundamentación está en el art. 3 del Código Fiscal de la Federación; y en la Ley de Ingresos se determina que son multas, indemnizaciones, reintegros y cuotas compensatorias. Un aprovechamiento es el ingreso que percibe el Estado por concepto de funciones de derecho público, el cual es distinto de las contribuciones, distinto de los ingresos derivados de los financiamientos (intereses o préstamos), distintos de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

De lo anterior se desprende que si es el ingreso por concepto del incumplimiento de las normas, o de los reintegros o devoluciones no es factible determinar el monto de los ingresos.

Los “impuestos ambientales” están formulados (en su mayoría) bajo una perspectiva pigouviana como es el caso de los derechos en los que bajo un pago te da el “derecho” de uso, goce, disfrute y usufructo de los recursos, es decir, bajo el principio del que contamina paga o viceversa, o sea que el pago permite contaminar. A pesar que el ingreso percibido esté destinado al gasto de resarcir el costo ambiental, si el monto no es determinado bajo estudios científicos serios

sobre el costo real que implica al Estado (el cobro del impuesto o derecho, el resarcimiento o mitigación del impacto, mitigar), la norma no es eficaz. Los hay con un enfoque fiscal-parafiscal como es el caso de los que están dirigidos al consumo de determinados ingredientes que se saben contaminantes como los plaguicidas, sustancias peligrosas, gases tóxicos, para controlar la demanda del recurso para la protección del recurso en cuestión.

Los impuestos son destinados por ley al gasto público. La devolución o regreso del ingreso por concepto de derechos, es bajo el argumento que el bien que se protege es del dominio público, es decir que el ingreso se destinará en el bien o recurso materia del derecho. Pero el destino específico sirve, sin embargo hay ocasiones en las que cuesta más la recaudación del pago de derechos que lo ingresado.

#### **2.4.2 Instrumentos de la política ambiental.**

Los instrumentos de prevención y protección del medio ambiente están dirigidos a propiciar la prevención y control de la contaminación del suelo, del aire, recursos hídricos y seres vivos que habitan el medio ambiente, con la intención de impedir su contaminación por materiales y residuos peligrosos, residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos, así como también desean promover su remediación y persuadir su valoración del medio ambiente remediado a fin de evitar y/o minimizar los riesgos a los ecosistemas, es decir, a la salud ambiental y humana.

Los responsables de ejecutar la política pública, son los tres niveles de gobierno, tanto federal, estatal y municipal; los propietarios de los sitios en los cuales se desarrollan actividades industriales de los todos los sectores y comerciales, (la hotelería encuadra bajo este rubro), Instituciones financieras responsables de otorgar créditos a personas físicas, empresas prestadoras de servicios ambientales.

Las autoridades que están involucradas son:

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sus órganos desconcentrados (INE, PROFEPA y CNA), delegaciones federales y autoridades similares en los siguientes niveles de gobierno.

Para la aplicación de la normatividad ambiental existen varios principios que son: el de prevención, el de remediación-valorización y el de coordinación-cooperación.

De manera que, con fundamento en esta disposición y conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) como un ordenamiento en el que se establecen dos tipos de normas: las federales que están referidas a regular las materias que la propia Ley considera de competencia de ese orden de gobierno; y criterios y lineamientos a seguir por las legislaturas locales para que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios puedan ejercer las atribuciones que en materia ambiental les corresponde.

Al margen del contenido normativo de las distintas materias que se contemplan en la LGEEPA, una de las características fundamentales del ordenamiento es la descentralización de funciones a favor de los gobiernos locales.

En el artículo 73 de la Constitución mexicana en su fracción **XXIX-K** determina que:

“...Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado...”

Fracción adicionada DOF 29-09-2003(Constitución Política de México.)

Lo que fundamenta de manera concurrente las legislaciones en turismo a nivel federal, estatal y municipal. En el artículo 115 del Municipio Libre se determina entre otras cosas, la personalidad jurídica, administración de servicios de agua,

alcantarillado, disposición de residuos sólidos, limpia. Así como en materia de ingresos no limita a los Estados y municipios la determinación de contribuciones acorde con su competencia, así como para planear el desarrollo urbano municipal, convenios en tratándose de la zona federal.

En la ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el concepto de ambiente se interpreta de la misma manera. Asimismo se determina la importancia económica del ambiente:

Art 19 "II.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad, y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del Estado, por lo que la política ambiental debe buscar la prevención y corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y a la vez, prever las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos, para mantener una relación sustentable entre los recursos naturales y la población;"

Es curioso que haya disposiciones ambientales que son dictadas por la Secretaría de Economía, las llamadas Normas Mexicanas.

"Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) de conformidad con la Ley Federal de Metrología y Normalización, son regulaciones técnicas que establecen especificaciones y procedimientos para garantizar que los servicios cumplan, en el contexto de los propósitos y funciones para los que fueron diseñados, con características de seguridad, intercambiabilidad, confiabilidad y calidad, entre otros aspectos. (Dimas, 2013)

Lo que entonces fundamenta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como un ordenamiento en el que se establecen los criterios, lineamientos y demás disposiciones jurídicas encaminadas a regular las conductas que inciden sobre el ambiente y los recursos naturales de nuestro territorio. De ahí que, de nueva cuenta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es un ordenamiento básico en materia ambiental.

La política ambiental contenida en el Programa Sectorial de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013- 2018, en el objetivo 4.4 se declara “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza competitividad y empleo” dentro de una de sus primera estrategias la sustentabilidad ambiental hace su aparición “Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con los costos y beneficios para la sociedad”. El Programa Nacional de Auditoría ambiental es un programa que tiende a la consecución de esta estrategia. El PNAA tiene su fundamento jurídico en la LGEEPA, en sus artículos 38 y 38 bis, y depende de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dentro de las certificaciones que otorga la que nos ocupa es la Certificación en Calidad Ambiental Turística.

Esta certificación es voluntaria, su obtención es a través de una metodología que permite conocer el desempeño ambiental, así como el cumplimiento de normas y reglamentos federales, estatales y locales; normas oficiales mexicanas que dicta SEMARNAT, para el sector turístico son tres NOM´s la 06-TUR-2009, (seguridad e higiene para campamentos y paradores turísticos), la 07-TUR-2002 referente al seguro de responsabilidad civil a prestadores de servicios de hospedaje y la 010-TUR-2001 que contiene los requisitos que deben contar los contratos de prestación de servicios turísticos.

Las Normas Mexicanas (NMX) son regulaciones técnicas de aplicación voluntaria expedidas por la Secretaría de Economía, las cuales prevén para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

A nivel Municipal la hotelería debe cumplir con el Reglamento de Ecología y

Protección al Medio Ambiente, el órgano encargado de hacerlo cumplir es la Dirección General Ecología y Protección al Ambiente.

### **2.4.3 Normatividad Turística.**

La Ley Federal de Turismo tiene por objeto programar la actividad turística, elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en los Estados y municipios turísticos, pero además tiene la facultad de determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales; y, lo más destacable a efecto de esta investigación: preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares receptores.

Otorga conceptos de prestador de servicios turísticos, la necesidad que estas estén inscritas en el Registro Nacional de Turismo. Asimismo que el Programa Sectorial de Turismo irá acorde con el Plan Nacional de Desarrollo del Estado Mexicano; de la empresa mayoritaria paraestatal Consejo de Promoción Turística de México. En cuanto a este Consejo de Promoción Turística de México, determina que tiene por objeto planear, diseñar y coordinar con Secretaría de Turismo las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional.

El Fondo Nacional de Turismo que contempla esta ley tiene como objetivo ser un ente con patrimonio tanto territorial como de recursos, con personalidad jurídica para contratación de créditos, con capacidad para crear zonas de desarrollo, así como para realizar transacciones comerciales en beneficio del turismo.

A nivel estatal contamos con una nueva Ley número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero.

En la exposición de motivos de este ordenamiento se determina que la Comisión Intersecretarial de Turismo, es el organismo de carácter ejecutivo integrado por las dependencias y entidades públicas vinculadas a la actividad turística, que tiene por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística, y fungir como órgano de consulta para los asuntos que la

Secretaría considere oportuno poner a su consideración, a fin de mantener la congruencia en la denominación de esta Comisión con la que ya existe en otras leyes.

En materia de Impacto Social en esta nueva Ley se establecieron las responsabilidades de la Secretaría, los Ayuntamientos, el Consejo Estatal de Protección Civil y en general del gobierno del estado con la concurrencia del gobierno federal, respecto de las situaciones de emergencia, desastre o impacto social, previstas en la iniciativa de la Diputada Karen Castrejón Trujillo.

Por su importancia para el cuidado de la imagen turística y la recuperación del prestigio turístico del estado, se establece en la nueva Ley un Título dedicado a la verificación y certificación de la calidad de los servicios turísticos, el cumplimiento de esta Ley, su Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas en materia de turismo, que incluye al alojamiento turístico eventual y al tiempo compartido y la multipropiedad, buscando la excelencia en la prestación de los servicios turísticos.

## **2.5 La certificación en calidad ambiental turística y el Programa Nacional de Auditoría Ambiental.**

La certificación ambiental turística responde a la tendencia del turismo en el mundo. El certificado de calidad ambiental turística sólo es dirigido a procesos ambientales que desarrolla una empresa para autoevaluar su desempeño, identificando las áreas de oportunidad en las que debe o puede mejorar. Los certificados que emite son tres, 1.- Certificado industria limpia, 2.- Certificado calidad ambiental dirigido a empresas en general y el que nos ocupa 3.- Certificado de calidad ambiental turística.

Sirven para que las empresas turísticas y de manera específica la hotelería, cumplan de manera puntual con la legislación federal y local aplicable a la actividad económica, en materia de riesgo y gestión ambiental, agua residuos, energía, recursos naturales y forestales, aire, ruido, suelo, subsuelo, emergencias

ambientales. De manera que, contar con un certificado de calidad ambiental implica cumplir con normas voluntarias o llamadas NMXAA, con NOM's normas oficiales mexicanas, con normas extranjeras y la legislación de acuerdo al ramo que corresponda.

Para que un hotel pueda obtener este certificado de calidad ambiental turística es necesario antes que nada que se tenga la voluntad de hacerlo y solicitarlo. Posteriormente, el auditor realiza una visita de campo (son 80 autorizados en todo el país) para diagnosticar al hotel. Después, de aceptar el contenido del acta diagnóstico, se presenta el dictamen ante PROFEPA y se signa el compromiso de elaborar un plan de acción. En el plan de acción se describen las acciones y el tiempo a realizarlas, así como el seguimiento de ellas, avisando el hotel el logro del cumplimiento cada una ellas.

Este programa de auditoría ambiental está orientado a lograr beneficios a la actividad económica del turismo, a su competitividad como empresa, pues al reducir consumo de agua, energía y residuos puede contribuir a bajar costos de operación, pero sobre todo modifica conductas realizando la prevención del incumplimiento de normas ambientales y emergencias ambientales.

El programa incluye esquemas de financiamiento con la banca, para los que se inscriban dentro del programa, sin embargo es tan sólo con IXE Banco.

### **Capítulo 3.-**

#### **3.1 Metodología.**

##### **3.1.1 Instrumentos jurídicos y su eficacia.**

Para medir y calificar a los instrumentos jurídicos con los que fundamenta el Estado su actuar tenemos a la efectividad y eficacia.

La eficacia de las políticas públicas y sus instrumentos jurídicos se medirá por su capacidad de lograr el efecto que se desea o espera, medición que es acorde a la percepción de quienes están sujetos a la norma o a la política pública.

Esta investigación no entró en detalles respecto de la formulación anterior, o los vicios que afectaron en la formulación de los instrumentos legales. Porque si bien es cierto que, el grado de desconocimiento de la materia produce en la práctica interpretaciones ineficientes, no por ello hemos de soslayar que en ocasiones sí existe conocimiento de los ordenamientos pero, la realidad, el espacio geográfico o la actividad sujeto de la norma, han cambiado. Por lo que, lo otrora eficiente ya no lo es más. Las normas pueden ser efectivas en tanto se cumplan, pueden cumplirse pero no ser eficaces, por no lograr el efecto para lo cual se crearon.

De ahí que, para comprender y analizar los instrumentos jurídicos a estudiar y bajo nuestro marco teórico: la TGS, la del Derecho y del Interés, se realizó una investigación documental. Las formas de evaluar a las políticas públicas están íntimamente relacionadas con su marco normativo u orientativo; luego de identificar los objetivos de la política, se realiza una reconstrucción o reinterpretación para entonces evaluar.(Feinstein, 2007). Después de realizar la investigación documental, era importante conocer la opinión de los involucrados respecto del criterio de la eficacia de la norma.

Por lo que un modelo similar con algunas diferencias del enfoque transactivo utilizado para procesos de planificación pareció ser el más adecuado para esta investigación, recogiendo evidencias, opiniones y perspectivas de todos los interesados o involucrados, así como los que están inmersos en el proceso de la planeación política pública, (Byrd, 2007)”(Wray, 2011).

De acuerdo a la Teoría General de los Sistemas no solo bastaba conocer la estructura del marco normativo que atañe a la sustentabilidad ambiental en la hotelería, sino la utilidad de los instrumentos para el logro de la eficacia

### 3.1.2.- Estructura de la metodología.

La estructura de esta investigación es de alcance descriptivo correlacional, toda vez que se busca especificar propiedades y características importantes de la sustentabilidad ambiental en los instrumentos jurídicos fiscales, ambientales y turísticos, así como la percepción de la eficacia de los instrumentos jurídicos.

Para efecto de delimitar geográficamente la zona de estudio se procedió a elaborar el mapa correspondiente con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por áreas geo estadísticas básicas, AGEBS filtrando a negocios de hospederías con servicios integrados y con un promedio de 200 trabajadores, lo que arrojó el listado de hoteles ubicados sobre la Av. Costera del lado de la playa y el siguiente mapa de ubicación de la zona de estudio para la presente investigación.

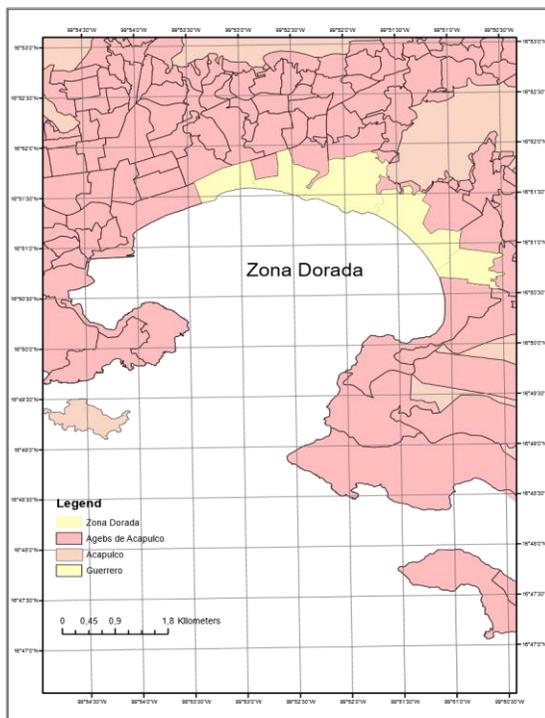
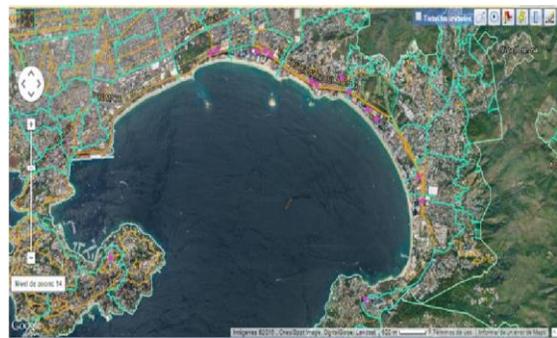


Fig. 3.1 Ubicación de la Zona de estudio por Ageb's Fuente: Elaboración propia.

Fig. 3.2 Ubicación y delimitación geográfica de la muestra censal. Fuente: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx>



En el segundo capítulo establecimos cuáles han sido los antecedentes de las políticas fiscales ambientales y el turismo; dónde están contenidos los

instrumentos que sirven o se usan para lograr la aspiración de sustentabilidad ambiental en el turismo y, en su caso, el desarrollo sustentable ambiental de la actividad turística.

Lo anterior, para mostrar la correlación que existe entre instrumentos y políticas públicas, es decir, para despejar las hipótesis propuestas entre causa y efecto (Méndez, 2011, pág. 12) de los instrumentos jurídicos y la sustentabilidad ambiental, efectividad de los instrumentos para vincular y proteger la sustentabilidad ambiental en la hotelería, y describir la necesidad de políticas fiscales en materia ambiental.

Estructura	Descriptiva- correlacional	Documental y Aplicada
Obtención de información	Transversal (Méndez, 2011)	
Enfoque	Cualitativo-cuantitativo	Estudio de casos
Representatividad	Censal (Méndez, 2011, pag,12)	
Delimitación espacial	Hotelería del Acapulco Dorado	
Delimitación temporal	Diciembre 2014- Mayo 2016	
Población	Personal directivo e involucrados en el tema	
Criterios de inclusión y exclusión	Hotelería con 200 trabajadores promedio, servicios integrados sobre franja de costera, lado de playa	11 hoteles: 4 de 5 estrellas, 3 de 4 estrellas y 4 de Gran Turismo.
Cuestionario	40 preguntas	Escala Likert-Thurstone
Entrevistas semiestructuradas	12	Guía de 5 a 10 preguntas.
Captura de la información	Programa SPSS versión 22	Gráficas en Excel.

Cuadro 3.1 Estructura de la investigación Fuente: Elaboración propia.

La forma en que se obtuvo la información fue transversal y prospectiva, (Méndez, 2011) “De acuerdo al periodo en que se capta la información el estudio es: Prospectivo. Estudio en el que toda la información se recogerá, de acuerdo con

los criterios del investigador y para los fines específicos de la investigación, después de la planeación de ésta.” (Méndez, 2011).

Por el nivel de representatividad, fue un estudio censal. Toda vez que la cantidad de sujetos o mi universo comprendió todos los hoteles de 4 y 5 estrellas y de Gran Turismo del Acapulco Dorado, que contaron con un promedio de 200 trabajadores con servicios integrados, con un enfoque Mixto Cualitativo- cuantitativo, toda vez que este método “...representa un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación que implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias del producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio”. (Hernández, 2014, pág. 534) Además que Hernández Sampieri citando a Collins, Onwuegbuzie y Sutton (2006) comenta que este método ofrece una mejor exploración y explotación del tema. Ya que este estudio pretende definir conceptos de políticas públicas y sustentabilidad ambiental en los instrumentos jurídicos que se aplican a la actividad turística hotelera del Acapulco Dorado. La investigación se realizó desde Octubre de 2014 a Octubre de 2015.

El método fue la encuesta, usando entrevistas semi-estructuradas y cuestionarios, teniendo como población objetivo para las entrevistas a funcionarios de los diferentes organismos involucrados con la actividad hotelera, líderes de opinión expertos en los asuntos relativos al turismo, líderes de asociaciones ambientalistas locales, líderes de trabajadores, legisladores. Tratándose del cuestionario se aplicó a personal directivo de los hoteles de cuatro, cinco estrellas y de Gran Turismo dentro de la zona de estudio propuesta.

La delimitación de la población objetivo estuvo dividida en dos grupos: hoteleros e involucrados. Para el primer grupo, para el caso de los hoteles, se determinó por la muestra censal que cumplieran con la ubicación de la instalación de hospedaje, es decir, hoteles situados sobre la Costera del lado de la playa, con promedio de 200 trabajadores y servicios integrados.

Para el segundo grupo se aplicaron entrevistas semiestructuradas tanto a expertos que tuvieran conocimiento en los problemas que enfrenta la hotelería desde el punto de vista legislativo, fiscal y ambiental, como a funcionarios municipales, estatales y delegados federales de las áreas fiscales, ambientales y turísticas.

El diseño anidado o incrustado concurrente de modelo dominante cualitativo; Diseño Incrustado Anidado Cualitativo (DIAC).

En la elaboración del cuestionario. Se especificó el objetivo del instrumento, datos de identificación, preguntas con aumento de complejidad, secuenciadas, con un cierre que incluya anotaciones u observaciones. (Méndez, 2011, págs. 193, 194)

Así como también procurando que las preguntas que tiendan a despejar las variables nominales de esta investigación, a través de sus indicadores a efecto “que la información resultante sea la buscada” (Rojas, 2013, pág. 222) La escala utilizada fué Likert- Thurstone, que consiste en la construcción de escalas de actitud, a través de un proceso de intervalos de apariencia idéntica.

Durante el piloteo se comprobó que la cédula de entrevista y las frases contenidas en las preguntas fueron en su mayoría adecuadas. (Rojas, 2013, págs. 253, 254) Por último, a efecto que el instrumento cumpla con el requisito de validez de contenido se verificó que las cuestiones fueran acordes a las variables a despejar, o correspondieran con los ámbitos de la (s) variables. (Hernández, 2014, pág. 202)

“La validez, la confiabilidad y la objetividad no deben tratarse de forma separada. Sin alguna de las tres el instrumento no es útil para llevar a cabo un estudio.” (Hernández, 2014, pág. 207)

De acuerdo al estudio descriptivo, observacional de esta investigación, el análisis estadístico es bivariado, es decir, que la relación se establece entre dos variables, una independiente y otra dependiente, como es el caso. (Rojas, 2013, págs. 270, 271). Ahora bien, la confiabilidad variará de acuerdo al número de indicadores específicos o ítems, por lo que se procuró que en la operacionalización de las

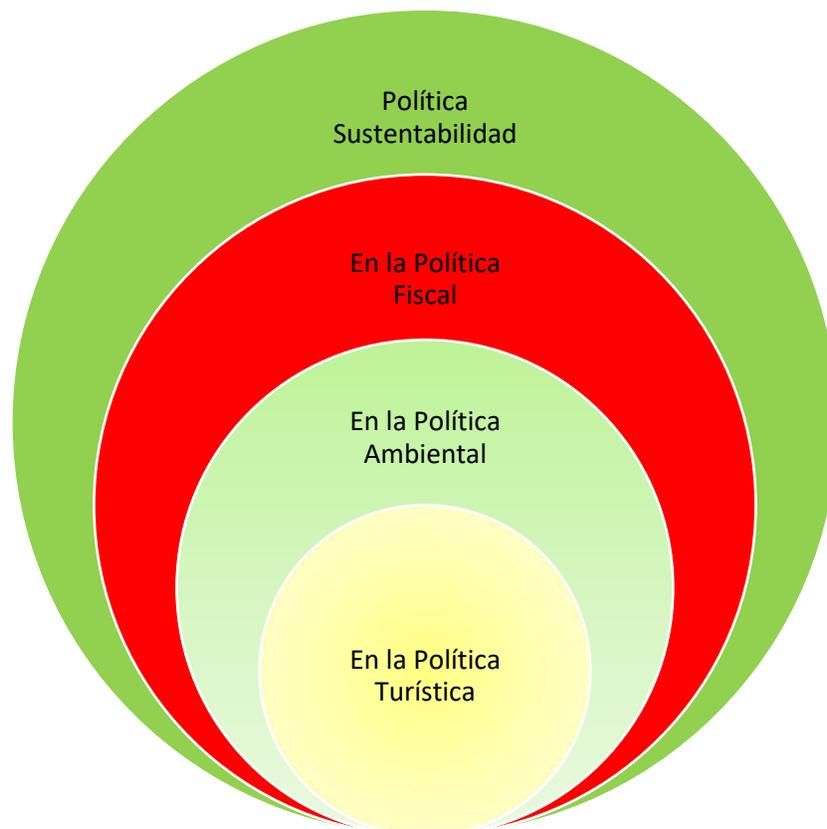
variables se abarquen los ámbitos o dimensiones, indicadores, ítems que correspondan. (Hernández, 2014, págs. 208, 211)

En la aplicación de los Instrumentos se presentaron diversos obstáculos por ejemplo, la negativa de algunos directivos de hoteles, ya que, en principio, se pretendió realizar empezando con los de 4 estrellas para posteriormente continuar con los de 5, sin embargo las agendas no lo permitieron.

Asimismo se pretendió realizarlas en horario matutino, sin embargo esto no fue así, sin embargo se aplicaron in situ. Los materiales fueron cuestionarios o cédula de cuestionario, lápices, grabadora de mano.

La captura y el procesamiento de la información fue mediante el programa SPSS y la elaboración de las gráficas mediante el programa de Excel.

Para el caso de la variable independiente políticas públicas en el Plan Nacional de Desarrollo y se desglosó de la siguiente manera:



Cuadro 3.2 Desglose de estudio de la variable políticas públicas. Fuente: Elaboración Propia.

La sustentabilidad, a pesar de su importancia creciente a nivel mundial cabe destacar que, hasta la fecha, en el ámbito turístico no había habido propuestas para volverla operable. En el sexenio pasado se presentó una propuesta del Programa de Turismo Sustentable en México, en la cual se tenían tres grandes objetivos: el primero dedicado al monitoreo y evaluación de la sustentabilidad turística realizado a través del sistema de indicadores para el turismo; el segundo: agenda intersectorial de sustentabilidad y el tercero: promoción de mejoras prácticas ambientales en empresas y destinos.

Lo cierto es que anteriormente a esta propuesta se adolecía, sobre todo, de claridad metodológica y de una falta de delimitación en cuanto al contenido (Brenner, 1999, pag. 2)

<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>
<b>Medio ambiente</b>	Agua Desechos Sólidos
<b>Entorno socioeconómico</b>	Beneficios económicos del turismo Impacto social
<b>Turismo</b>	Demanda turística Oferta turística
<b>Desarrollo urbano</b>	Planeación urbana y ambiental Desarrollo urbano integral Imagen urbana

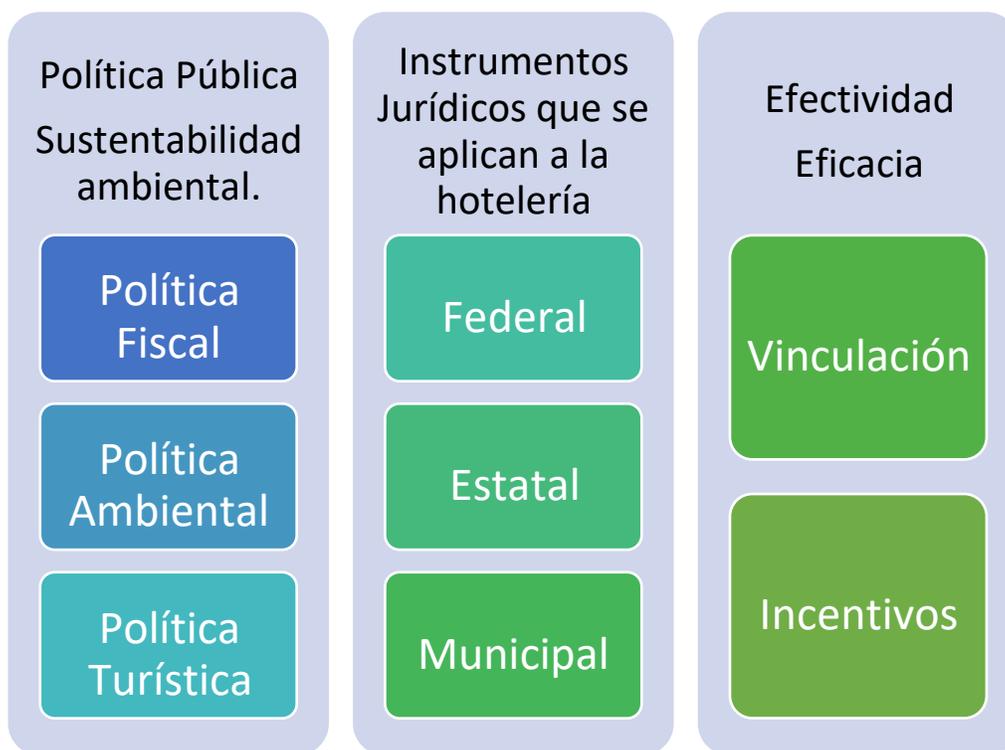
Cuadro 3.3 Sistema de Indicadores de la sustentabilidad para el turismo. Fuente:

[www.sectur.gob.mx/PDF/planeacion\\_estragica/PTSM.pdf](http://www.sectur.gob.mx/PDF/planeacion_estragica/PTSM.pdf)

De acuerdo a la información y a la implementación de los programas aplicados en 2011 a diferentes destinos turísticos entre ellos Acapulco, se diagnosticó en el tema del medio ambiente: la carencia de aguas de tratamiento de agua residual, la inexistencia de una relleno sanitario de acuerdo a la norma y la falta de un programa para el manejo de residuos sólidos. En el tema de Desarrollo Urbano; la inexistencia de planes de desarrollo urbano vigentes, falta de programas de

ordenamiento ecológico a nivel municipal, elevados índices de vivienda precaria, inexistencia de reglamentos de imagen urbana. Y por último, en el tema de turismo, se detectó una baja participación de establecimientos turísticos en programas de competitividad, y en programas de certificación ambiental.

De manera que se procedió a la investigación documental para la identificación de la política pública sustentabilidad ambiental dentro del PND, posteriormente a identificar los instrumentos jurídicos para vincular la sustentabilidad desde los organismos encargados de aplicar la política pública correspondiente.



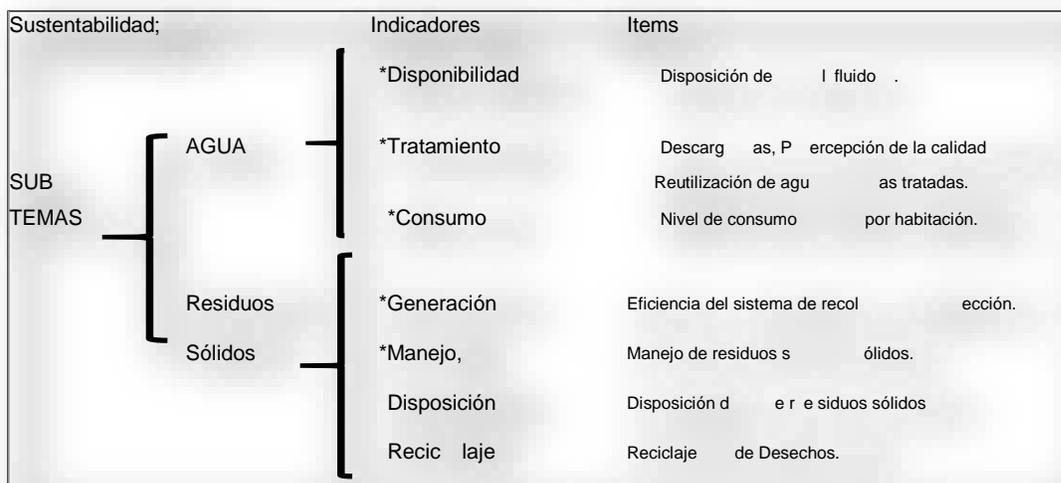
Cuadro 3.4 Desglose de estudio de la variable políticas públicas, sus instrumentos jurídicos indicadores de medición Fuente: Elaboración Propia

De los indicadores propuestos dentro del Programa de Turismo Sustentable en México se eligió el tema de Medio Ambiente y los subtemas de agua y residuos sólidos tal y como muestra el siguiente cuadro. De los cuales se midió la eficacia de la norma para vincular a las empresas turísticas de hospedaje para el cumplimiento de la sustentabilidad.

### 3.2 Resultados

Los resultados arrojados de la investigación documental mostraron que los instrumentos jurídicos fiscales, ambientales y turísticos por nivel de gobierno son concurrentes en el mejor de los casos, otorgan duplicidad de funciones de manera transversal y/o vertical, obsoletos y/o dependientes a nivel municipal o dispersos como es el caso de la legislación fiscal.

En materia de Derechos: Los derechos que la hotelería está obligada a realizar por concepto de aguas nacionales, para nuestra zona de estudio son las siguientes: Art. 232.-Los hoteles que ubicados en la zona marítima terrestre están obligados a pagar anualmente por el uso, goce, aprovechamiento de la playa, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas. El pago que contempla la Ley Federal de Derechos es diferente, cada Zona tiene su tarifa, la que corresponde a Acapulco es la tarifa de la Zona X es de 98.72 pesos x m2.



Cuadro.- 3.5 Subtemas de la variable sustentabilidad

El caso de los ingresos ejemplo de lo anterior es el derecho establecido por el uso o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) que tiene un destino específico para municipios, Estados y 2% para la Federación. A los municipios no les interesa cobrar porque lo recaudado forzosamente se utiliza para la conservación, mantenimiento y limpieza de la misma, y es tan restringido el destino que en ocasiones resulta más costosa la recaudación que lo recaudado.

Dentro de la legislación fiscal estatal de Guerrero, la hotelería que opera en territorio y de acuerdo con la Ley de Hacienda del Estado, en su art. 34 está sujeta al pago del impuesto sobre remuneración al trabajo personal que se determina con una tasa del 2% sobre nómina sobre el cual se determina un impuesto adicional al anterior del 15% pro turismo, art. 43; 15% pro ecología, art. 45. Otro impuesto al que está obligada la hotelería es el llamado “room tax” o impuesto sobre hospedaje. Art. 51, determina que el 62% se destina a la promoción turística nacional e internacional,

“El 31% se destinará de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos vigente en el año en curso. El 7% de los ingresos que genere la recaudación de este impuesto, se destinará a la Secretaría de Finanzas y Administración para absorber los gastos de administración del mismo. (REFORMADO QUINTO PARRAFO, P.O. 18 DE NOVIEMBRE DE 2008) Cuando el ingreso de esta contribución derive del ejercicio de facultades de comprobación, se destinará un 30% a la Secretaría de Finanzas y Administración para solventar los gastos extraordinarios de administración por su recuperación, un 40% a la promoción y un 30% para seguridad pública. (REFORMADO SEXTO PARRAFO, P.O. 18 DE NOVIEMBRE DE 2008)”

En el mismo numeral se habla de la existencia de fideicomisos para la promoción, teniendo éstos la obligación de rendir cuentas semestralmente.

En el mismo rubro de derechos, la hotelería está obligada a obtener autorización por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado (SEMAREG), para su funcionamiento. Pagará por recepción, evaluación y dictamen de un informe preventivo, de manifestación de impacto ambiental, de un estudio de riesgo. Art. 89 Ley de Hacienda Estatal.

En el capítulo XIII “Derechos Diversos”, en el art. 100 de la Ley de Hacienda Estatal se establece la obligación del pago por concepto del uso del Sistema Estatal de Información Turística de Guerrero, deberá cubrir las tasas que se indican por el costo de la reservación u operación que realice. En tarifa de paquete

hotelero del 10 al 15 por ciento; en tarifa neta individual de paquete hotelero 10 % y en tarifa neta grupal de paquete hotelero 5 % y por venta de paquete de autobús el 9.5%.

En el Título V Participaciones en Ingresos Federales es menester notar que el Estado de Guerrero recibe participaciones del cobro de Derechos realizados por la hotelería que se ubique dentro de la Zona Marítimo Federal y sus correlativas multas en su caso; así como los pagos que se hayan hecho por concepto del Registro Nacional de Turismo. Dichos pagos son recaudados de acuerdo al Sistema de Coordinación Fiscal y al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal por los municipios.

**“ARTÍCULO 110.-** Las Tesorerías Municipales serán responsables de realizar el entero mensual de los porcentajes por concepto de Multas Administrativas Federales no Fiscales y de los derechos de Uso o Goce de la Zona Marítimo Terrestre que le correspondan al Estado, dentro de los cinco primeros días del mes siguiente a aquél en que hayan ingresado las cantidades efectivamente cobradas por los mismos, conforme lo establece el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en las oficinas o por los medios autorizados. (REFORMADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2007)” Ley de Hacienda Estatal.

En tratándose de la Ley de Hacienda Municipal comprende los derechos y contribuciones especiales por los cuales perciben ingresos los municipios de Guerrero y de los cuales serán sujetos los establecimientos de hospedaje: Pago de licencia de construcción, permiso y registro en materia ambiental; servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento; servicios de limpia, aseo público, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; permiso de licencia de funcionamiento según el giro comercial; servicios de protección civil. Dentro de las contribuciones especiales, la hotelería está sujeta al pago de derecho sobre alumbrado público, así como por conceptos de contribuciones especiales: pro-bomberos, por la recolección, manejo y disposición final de envases no retornables y pro- ecología.

Lo anterior implica la responsabilidad municipal de otorgar servicios a las personas físicas o morales que dedicándose a la actividad turística de hospedaje cumplan con el pago correspondiente por tales conceptos.

En lo referente a los aprovechamientos, la hotelería puede ser sujeta en caso de multas fiscales, administrativas, por concepto de agua potable y alcantarillado, por concepto de protección al medio ambiente. Es decir que el incumplimiento de pago por la contraprestación otorgada genera la multa correspondiente y en el caso de incumplir con la protección al medio ambiente de igual manera es acreedor a multa. El deber ser del supuesto normativo se cumple en tanto que contempla una sanción derivada del incumplimiento de lo contenida por ella, mas no por ello implica su eficacia, es decir que la finalidad de la política pública (sustentabilidad ambiental) se logre.

Se observa que el vínculo entre lo fiscal y ambiental existe pero como consecuencia de la falta de pago por concepto de derechos o aprovechamientos, (multa) es decir que no hay una política fiscal que incentive la prevención o en su caso el cumplimiento de la normatividad ambiental en la actividad turística que para el caso que nos ocupa es la actividad hotelera.

En cuanto a la normatividad ambiental su aplicación es de acuerdo a varios principios, el de prevención, el de remediación-valoración y el de coordinación-cooperación.

De acuerdo a lo anterior el resultado de la investigación documental jurídica tenemos que la normatividad ambiental y de acuerdo al principio de “Supremacía de la Constitución” que se deriva del artículo 133, según el cual toda regulación que forme parte del sistema jurídico mexicano debe sustentarse en las prescripciones de nuestra Carta Magna. Las disposiciones jurídicas que constituyen las bases constitucionales del derecho ambiental están contenidas en los artículos 4, 25, 27 y 73, aparte de otras disposiciones sobre aguas nacionales, propiedad minera, aprovechamientos de hidrocarburos.

“Art. 4° 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.” Constitución Política Mexicana.

Art. 25 “...Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente...

Art. 27 “...La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”

Párrafo reformado DOF 06-02-1976, 10-08-1987, 06-01-1992

Art. 73 fracción **XXIX-G**. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Fracción adicionada DOF 10-08-1987 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Para el caso de las aguas residuales, las descargas de éstas las pueden realizar, Estados y municipios, pero de igual manera personas físicas y morales. Acapulco cuenta con cuerpos receptores tipo B, los cuales son aquéllos en los que se depositan descargas de aguas residuales en el río de la Sabana, arroyos El Camarón, Aguas Blancas, Garita, Costa Azul, Deportivo e Icacos y sobre todo las bahías de Acapulco y de Puerto Marqués, para lo cual necesitan acreditar la cantidad y calidad de sus aguas. (CNA, 2014) En el Art. 277-B de la Ley Federal de Derechos se dice que el cobro de descarga varía según el cuerpo receptor y la actividad que se realiza en la que se encuentra la hotelería “servicio de alojamiento temporal”, hoteles pueden realizar sus descargas de dos maneras: la primera al drenaje, la segunda directamente a los cuerpos receptores de aguas residuales.

De acuerdo a la NOM`s de SEMARNAT esto será siempre y cuando cumplan con la normatividad de NOM-002-SEMARNAT-2006, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal. (SEMARNAT); en la segunda de manera directa, a los cuerpos receptores de agua, siempre y cuando cumpla con los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales (NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-001-SEMARNAT- 1996)

Del análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su Art. 3°.

“Para los efectos de esta Ley se entiende por: I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen

posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinado”. (LGEEPA)

Por lo que se refiere a las NOM que por cierto son dictadas por la Secretaría de Economía, la hotelería cumple las relativas al cumplimiento de seguro de protección y seguridad de los turistas y normas mexicanas relativas a la calidad turística que no versan sobre la materia de estudio de la presente investigación, que varían acorde a la gradación de estrellas declarado por la empresa de hospedaría turística. A diferencia de la clasificación emitida por la Secretaría de Economía, es decir a las las NMX elaboradas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y por la Comisión Nacional del Agua, y aprobadas por el Comité Técnico de Normalización Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT), corresponden al Sector de “Protección Ambiental” cuya letra de identificación es “AA”. Para facilitar su consulta, las NMX vigentes del Sector Ambiental fueron clasificadas por materia dentro de las siguientes categorías: Agua, Atmósfera, Fomento y Calidad Ambiental, Potabilización de Agua, Protección de Flora y Fauna, Residuos, Ruido y Suelo. Las cuales al contrastar con la autoridad correspondiente los hoteles de la muestra del presente estudio no cumplen.

A nivel Estatal, en Guerrero, se encuentra la SEMAREN, que en concordancia con las leyes federales LEGEEPA, de Aguas Nacionales, Vida Silvestre, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, así como de los reglamentos pertinentes expresa sus atribuciones en su esfera de competencia, dentro de las cuales solo expresa conectividad con el turismo en una sola de sus atribuciones “XXXVI.- Coadyuvar con la Secretaría de Turismo para la **promoción** del ecoturismo en las zonas potencialmente atractivas”. En la ley 878 del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Guerrero, solo se hace referencia al Ecoturismo.

A nivel Municipal la hotelería debe cumplir con el Reglamento de Ecología y Protección al Medio Ambiente, el órgano encargado de hacerlo cumplir es la Dirección General Ecología y Protección al Ambiente.

El Municipio tiene treinta un facultades según el Reglamento de Ecología y Protección al Medio Ambiente para atender lo relativo a la materia, de entre todas las que atañen al ejercicio sustentable de la actividad turística son las siguientes:

Vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga de aguas residuales al sistema de alcantarillado sanitario, en concordancia con los reglamentos y normas mexicanas que se expidan en la materia; que se cumpla con los niveles establecidos de máximos tolerables; exigir el cumplimiento de lo establecido y en caso contrario de lo establecido la implementación y operación de sistemas de tratamiento; regular y evaluar el sistema de recolección y almacenamiento, transporte, re uso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, prevenir y controlar contaminación por ruido, vibración, energía térmica y lumínica, contaminación visual, contingencias ambientales (XXVII).

En el capítulo V, artículo 16, se asevera que en tratándose de asentamientos humanos se debe considerar que éstos deberán ser corregidos en caso de que estos realicen desequilibrios en el medio ambiente, así como realizar todo aquello que prevenga, fortalezca y mejore la calidad de vida.

De todo lo anterior se infiere que la actividad hotelera como asentamiento humano debería prevenir, fortalecer y mejorar la calidad de vida, sin consideramos, de manera a priori, algo muy cuestionable.

En el capítulo VI del Reglamento de Ecología en sus artículos 17 al 35, relativo a la Prevención y Control de la Contaminación del Agua, tiene por objeto tres cosas: 1.- Abatir la carga de contaminante de las aguas residuales que son vertidas al sistema municipal de alcantarillado sanitario., 2.- Preservar y restaurar la calidad de los cuerpos de agua. 3.- Vigilar las condiciones particulares de descarga para evitar riesgos y daños a la salud pública.

En el artículo 18 de este capítulo se determina que, todas las personas morales o físicas que realicen descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado sanitario municipal, provenientes de las actividades industriales y servicios, deben contar con un permiso de descarga otorgado por CAPAMA, y previamente realizar el pago que corresponda por ello.

De manera que de acuerdo con esto la hotelería debe contar con el permiso de descarga, el pago por ello, pero sobre todo tratar el agua que descarguen al sistema de alcantarillado. Art 119 BIS I-IV de Legeepa. Determina que corresponde a los Estados y municipios la prevención y control de la contaminación del agua.

El federalismo es una intención, pero no una realidad, la competencia parece en ocasiones una justificación para evitar la coordinación y colaboración horizontal y vertical.

La forma de aplicar la legislación ambiental es administrativa, mediante el control del cumplimiento de la normatividad ambiental, es decir inspección y auditoría ambiental, o sea, inhibir conductas y por el otro, motivar su cumplimiento. En el caso de la actividad hotelera, la norma es eficiente, es completa, pero ineficaz, porque bajo la opinión de los entrevistados y encuestados se confirma que no se logra la finalidad de la política pública.

Los procedimientos de inspección del cumplimiento de la normatividad ambiental, como las autoridades ambientales determinan una gran cantidad de acciones para corregir las irregularidades que se hubieran detectado por violaciones a esa normatividad y que repercuten sobre la prevención de daños ambientales y su reparación.

Los resultados de la normatividad turística y de acuerdo a lo establecido en el art. 73 de la constitución las funciones son concurrentes nos remitimos a la nueva estatal de turismo la Ley número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero, que declara entre otras cosas:

En su art. 2 fracción III Dice

“Determinar las medidas pertinentes para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos de la entidad, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico con base en los criterios establecidos por las leyes en la materia, así como contribuir a la creación y aprovechamiento de nuevos atractivos y destinos turísticos;...”

Se infiere que la sustentabilidad turística es parte del objeto de esta ley.

“...IX. Determinar bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado, las bases para las políticas, planeación y programación de la actividad turística en el estado y los municipios, a corto, mediano y largo plazo;

X. Desarrollar agendas de competitividad por destino turístico y fomentar la colaboración y coordinación de los tres órdenes de gobierno con el sector privado y los prestadores de servicios.

XI. Actuar en coordinación con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, para salvaguardar la seguridad, la integridad física y el patrimonio de los turistas, así como el debido cumplimiento de los servicios turísticos contratados y establecer un Sistema de Certificación de Estándares de Calidad para asegurar que ésta corresponda a las especificaciones que se ofrecen.

XII. **Crear instrumentos para que el turismo sea una industria limpia, consolidando el modelo turístico basado en criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental. Asegurar la limpieza y certificación de playas y cuerpos de agua vinculados a la actividad turística...**”

En el art. 4 fracción XVII determina al

“XVII. **Ordenamiento Turístico del Territorio:** Instrumento de la política turística bajo el enfoque social, ambiental y territorial, cuya finalidad es

conocer e inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos;

**XXII. Turismo Alternativo:** Toda aquella actividad recreativa basada en el estudio, apreciación y contacto con la naturaleza y las expresiones culturales de las regiones del Estado, con la actitud y el compromiso de conocer, respetar, disfrutar y participar en la preservación y protección de los recursos naturales y el patrimonio cultural del estado y la Nación.

**XXIII. Turismo Sustentable:** Aquel que cumple con dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos; que respeta la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservando sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y que asegura el desarrollo de actividades económicas viables, que obtengan beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida;

**XXX. Verificación y certificación:** el proceso mediante el cual se verifican y, en su caso, se certifican los estándares de calidad ofrecidos por los prestadores de servicio turísticos.

**XXXVIII. Registro Estatal de Turismo:** El instrumento donde se reúnen los datos de todos los prestadores de servicios turísticos en el Estado, consta además del Padrón Estatal de Hoteles y Restaurantes, del Padrón Estatal del Tiempo Compartido y la Multipropiedad y del Padrón Estatal de Alojamiento Turístico Eventual; estará a cargo de la Dirección General de Calidad y Regulación Turística de la Secretaría.

Sirve de base para el Registro Nacional de Turismo.

En el artículo 12 en su fracción XXVII se faculta al gobernador o por medio de la Secretaría de Fomento Turístico a

“...XXVII. Intervenir en materia de clasificación, verificación y certificación de Estándares de Calidad de establecimientos hoteleros y de alojamiento turístico eventual, en los términos de la legislación y los convenios correspondientes;

XXVIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como de las Normas oficiales Mexicanas, en lo que se refiere a la operación de establecimientos y prestadores de servicios turísticos;...”

Artículo 14. En consecuencia, para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

“...V. Trabajar de manera coordinada con la Secretaría de Finanzas y Administración en la integración de los Padrones Estatales de Hoteles y Restaurantes, de Alojamientos Turísticos Temporales y de Tiempo Compartido y Multipropiedad, para facilitar el cumplimiento de sus contribuciones; ...

...VIII. Coordinar con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado y la Procuraduría de Protección Ecológica, la instrumentación de programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, la prevención de la contaminación, la limpieza, ordenación y certificación de las playas, la promoción del turismo de naturaleza y el de bajo impacto, así como para el mejoramiento ambiental de las actividades e instalaciones turísticas, con la participación que corresponda a las delegaciones y entidades federales en la materia;

VII. Participar en los programas estatales de ordenamiento turístico del territorio;

La legislación en cuestión también prevé una comisión intersecretarial y un consejo consultivo.

“...XXVII. Intervenir en materia de clasificación, verificación y certificación de Estándares de Calidad de establecimientos hoteleros y de alojamiento turístico eventual, en los términos de la legislación y los convenios correspondientes;

XXVIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como de las Normas oficiales Mexicanas, en lo que se refiere a la operación de establecimientos y prestadores de servicios turísticos;

El Reglamento de Turismo Municipal de Acapulco tiene 13 objetivos de los cuales, se hacen mención los que atañen a la sustentabilidad.

El primero es a nuestra consideración una visión en lugar de un objetivo.

“I. Establecer las bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en el marco de las disposiciones concurrentes establecidas en la Ley General de Turismo, al efecto de asumir nuevas responsabilidades y facultades otorgadas a los municipios con vocación turística por la federación, que involucre además, la participación de los sectores social, privado, y académico del municipio;..”

El objetivo contenido en la fracción II continuación se transcribe

“...II. Establecer las bases para que con criterios de sustentabilidad, competitividad, desarrollo equilibrado, mejoramiento y desarrollo del producto turístico local elabore sus políticas de planeación y desarrollo de la actividad turística del municipio a través del Programa Municipal de Turismo;

De ahí hasta la fracción VII se menciona de nuevo “sustentable”

“...VIII. Proponer las reglas y procedimientos para la creación de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, su operación y ordenamiento en el marco de las facultades concurrentes que, de manera coordinada, ejercerán la Federación, el Estado, y el Municipio respectivamente; ...”

Las siguientes fracciones se destacan para su posterior discusión y análisis,

“...XI. Establecer mecanismos que eleven el nivel de cultura turística de la población en general; desarrollando y mejorando métodos, instrumentos y sistemas de difusión, así mismo impulsar acciones **orientadas a la certificación de las empresas pequeñas y medianas del sector turístico, de los colaboradores de las empresas, de las playas y del destino turístico en general; ...**”

XII. Establecer las reglas de coordinación interinstitucional e intergubernamental para la mejora de las facilidades, accesos y servicios, así como de seguridad y vialidad e imagen urbana y también en materia de turismo náutico;

XIII. En suma, impulsar la modernización del sector turístico del municipio, así como instrumentar acciones tendientes a enriquecer, fortalecer y **transformar el modelo turístico actual del destino;**”

La sustentabilidad se menciona en este artículo en el numeral II, “Establecer las bases para que con criterios de sustentabilidad, competitividad, desarrollo equilibrado, mejoramiento y desarrollo del producto turístico local elabore sus políticas de planeación y desarrollo de la actividad turística del municipio a través del Programa Municipal de Turismo”

En el art. 3º fracción XIII describe al

“Turismo Sustentable: aquel que cumple con las siguientes directrices:

- a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia;
- b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservando sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y

- c) Asegurar el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida;”

En el Capítulo Tercero “De la Cultura Turística y la Certificación” en su artículo 23.- En materia de Certificación, asevera que la Secretaria tendrá facultades para desarrollar, aplicar sistemas y programas de certificación pero no habla de certificación ambiental, solo de competencias laborales en materia turística, de certificación a empresas y prestadores de servicios turísticos; y en el 24 menciona que la Secretaría tiene la facultad de impulsar un programa de certificación de limpieza, sanidad y calidad a las playas del municipio con el fin de garantizar la salud de los bañistas y el uso certificado de las mismas, dice, en coordinación con las dependencias responsables a través de la suscripción de los convenios correspondientes.

Lo cual contradice a la definición que el mismo reglamento otorga como Turismo sustentable, en cual el ejercicio de lo sustentable debe corresponder al uso óptimo de los recursos naturales, es decir, que en la calidad, limpieza de los servicios no se contempla el cómo, el cual debería ser sustentable.

En el Capítulo Segundo “Del Ordenamiento Turístico del Territorio”, el Reglamento de Turismo Municipal contempla el ordenamiento turístico del territorio a futuro es decir que

“tiene como propósito planear y conservar el destino turístico con niveles de seguridad, sustentabilidad, calidad, sanidad, para las futuras generaciones por lo que para tal efecto deberá considerarse lo siguiente:

- I. El desarrollo urbano, las condiciones ambientales, y los recursos turísticos;
- II. El impacto turístico que recibirá una zona de naturaleza y vocación turística con la autorización y desarrollo de nuevos desarrollos urbanos,

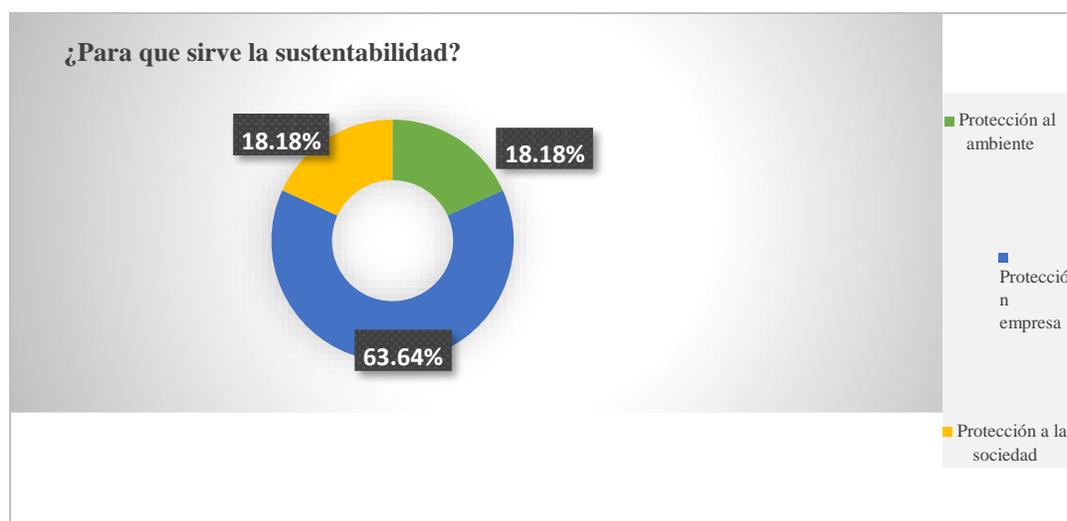
asentamientos humanos, y la introducción y desarrollo de obras de infraestructura;

III. Se deberá determinar las medidas de protección y conservación en zonas de monumentos, arqueológicos, artísticos y naturales;

IV. Deberá pugnar por un especial cuidado en la preservación de los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento turístico;

V. Se deberán establecer estrategias conjuntas con las demás dependencias de la administración pública municipal para la salvaguarda y protección de sitios de interés turístico susceptibles de aprovechamiento turístico cuando estos se encuentren en peligro;”

Fig 3.3 Utilidad de la sustentabilidad. Fuente: Elaboración propia.



Resultados de campo en la fase de la encuesta y para efecto de mostrar la controversia de intereses entre Estado y Empresas se cuestionó sobre la utilidad de la sustentabilidad y queriendo conocer cuál era el entendimiento del concepto sustentabilidad; para los hoteleros tiene una connotación económica, ya que, en un 63.64% consideran que sirve para proteger las condiciones funcionales de la empresa, el 18.18% para proteger al medio ambiente y el resto para proteger las condiciones sociales de la localidad.

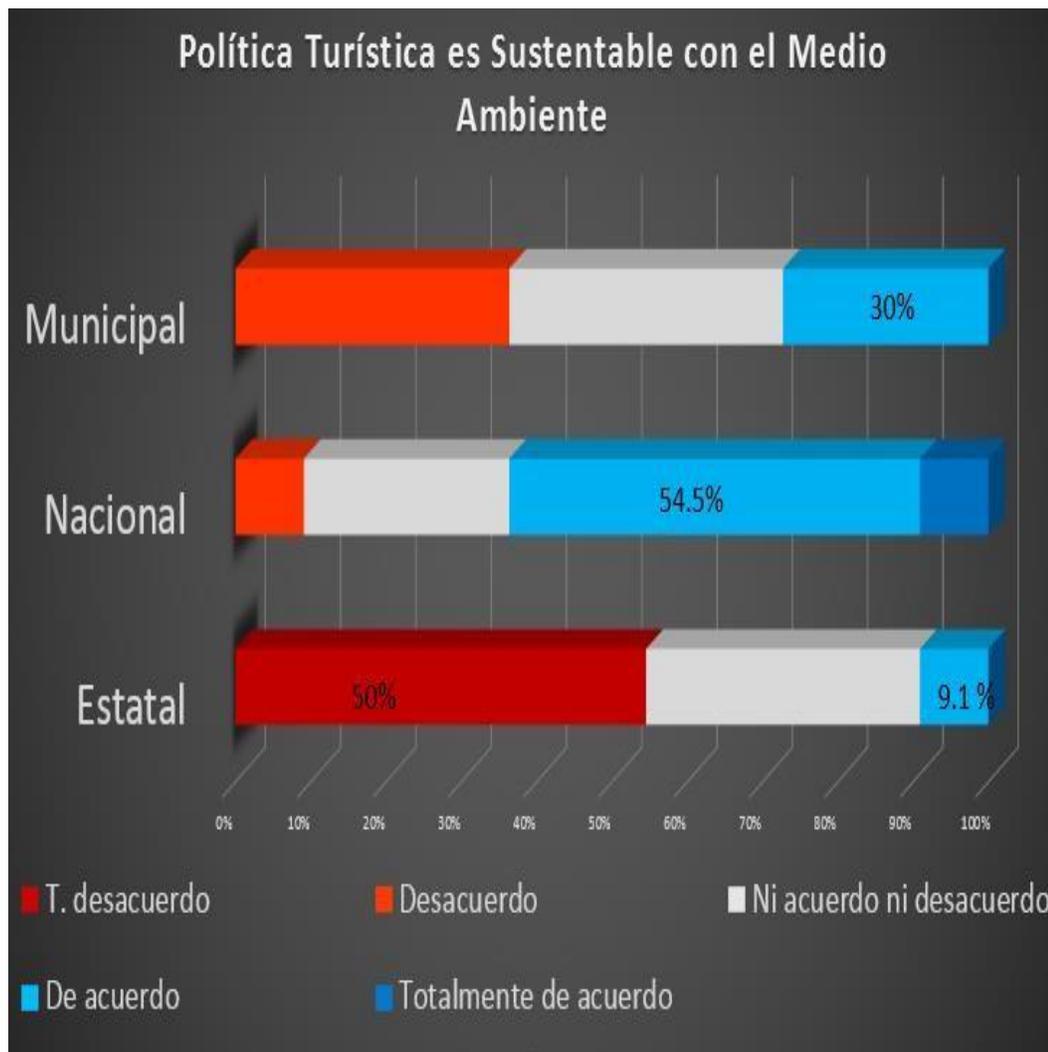


Fig.3.4 Relación entre política turística y sustentabilidad ambiental.

A la política turística se le califica como sustentable en diversos grados según el nivel de gobierno, en el ámbito federal hay un 63,6 % con tendencia positiva; un 27,3% es neutro y el resto 9.1% está en total desacuerdo. A nivel estatal se reduce la aceptación positiva en un 9,1 y, se aumenta la neutralidad a un 40.9% y un 50 % negativo. Respecto al municipio se incrementa la valoración positiva a un 27,2 % sin embargo la neutralidad no disminuye 36,4% y persiste la negatividad en igual porcentaje.

Respecto a la relación entre fiscalidad, el cuidado del medio ambiente y la hotelería se les cuestionó su opinión sobre la afirmación: política fiscal contiene disposiciones que incentivan el cuidado del medio ambiente un 81.81% no está

de acuerdo. A la pregunta de si consideraban que la legislación fiscal contiene disposiciones que incentivan el cuidado del medio ambiente en las empresas, las respuestas negativas fueron en un 50%.



Fig. 3.5 Variable políticas públicas e instrumentos, relación entre fiscalidad y sustentabilidad ambiental. Fuente: Elaboración propia.

Pero cuando examinamos entonces cómo es que consideran el cobro por los servicios de agua, entonces los porcentajes se inclinan de manera negativa, es decir un 63 % está en desacuerdo. Recordemos que acorde al art. 115 constitucional y la Ley Orgánica del Municipio Libre faculta a los municipios en materia de agua a otorgar el servicio básico y el cobro de los mismos, así como también la LGEEPA otorga a Estados y municipios el cuidado del agua. En entrevista con el director de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Acapulco, se desatacó el alto rezago en adeudos por la hotelería, señalando que de estar al corriente en sus pagos la hotelería, se cubrirían las necesidades totales del organismo, comentando que existe un rezago de pago en un 40%. Esta pregunta estuvo dirigida a desahogar el subtema del agua, disposición, consumo y su relación con el cobro.

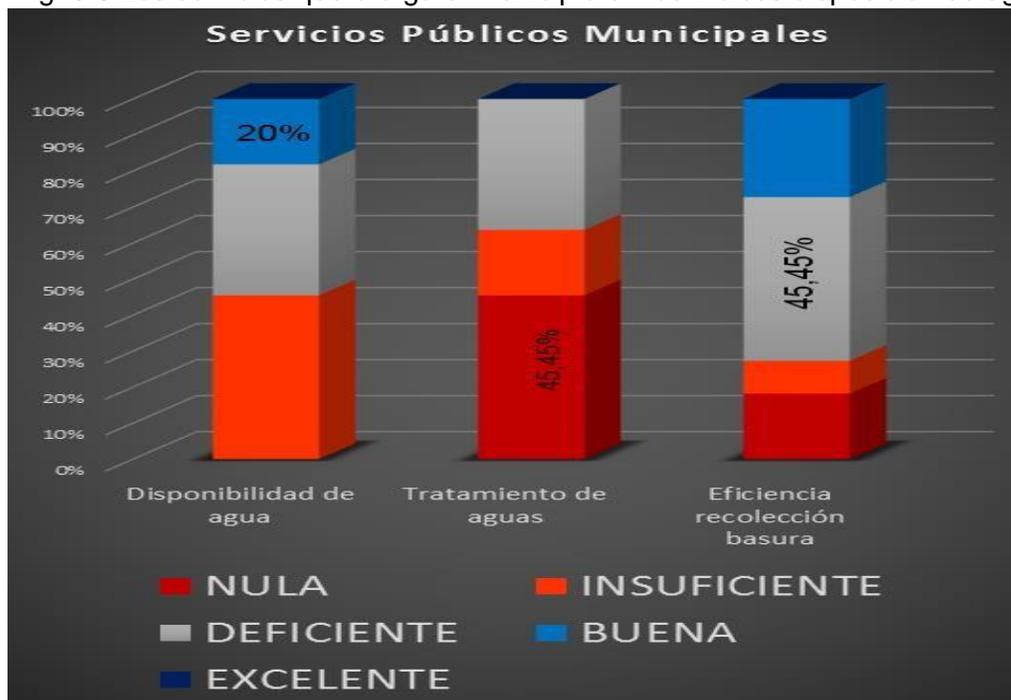
Solo el 20% considera que el servicio de disposición de agua es excelente; y el 45, 45% lo considera insuficiente y el resto deficiente. Y se relaciona con la

calificación que dan al cobro del servicio, donde siete de once están en desacuerdo sobre los cobros que realiza la autoridad; sobre la disposición de agua consideran que es buena en más de 70%, a diferencia del consumo donde se reconoce que el consumo por habitación en temporada es excesivo en un 90 %.

Cuadro 3.6.- Relación entre cobro y consumo de agua

	Total desacuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Los cobros adecuados	2	7	1	1	0
consumo adecuado/ habitación	3	3	2	2	1

.Fig. 3.6 Los servicios que otorga el municipio en los índices disposición de agua, su



tratamiento y la eficiencia en la recolección de basura. Elaboración propia.

De la investigación documental encontramos la existencia del Programa Nacional de Auditoría Ambiental.

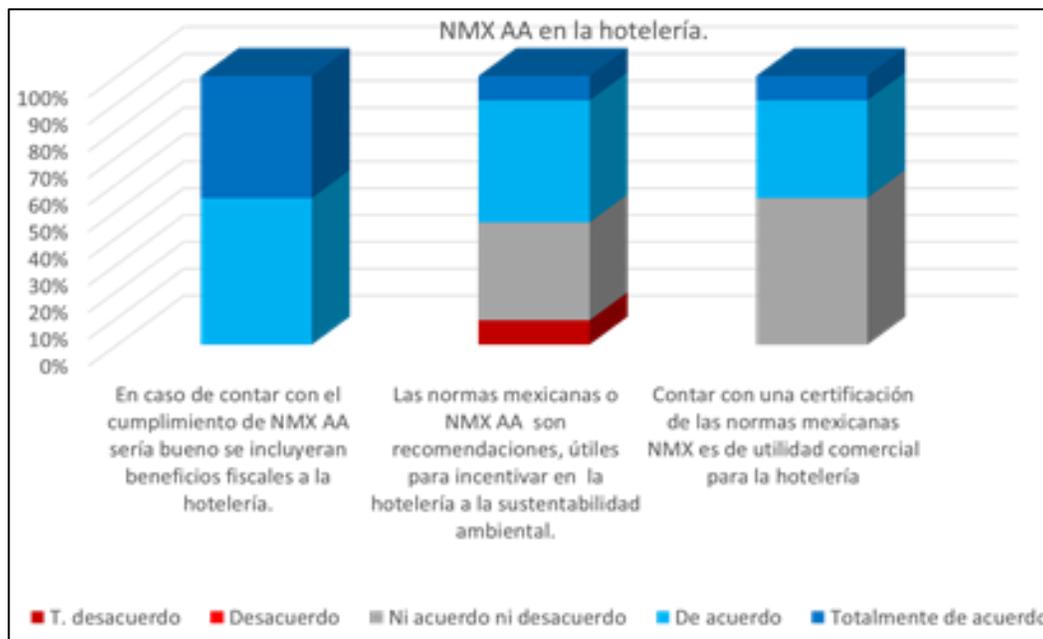
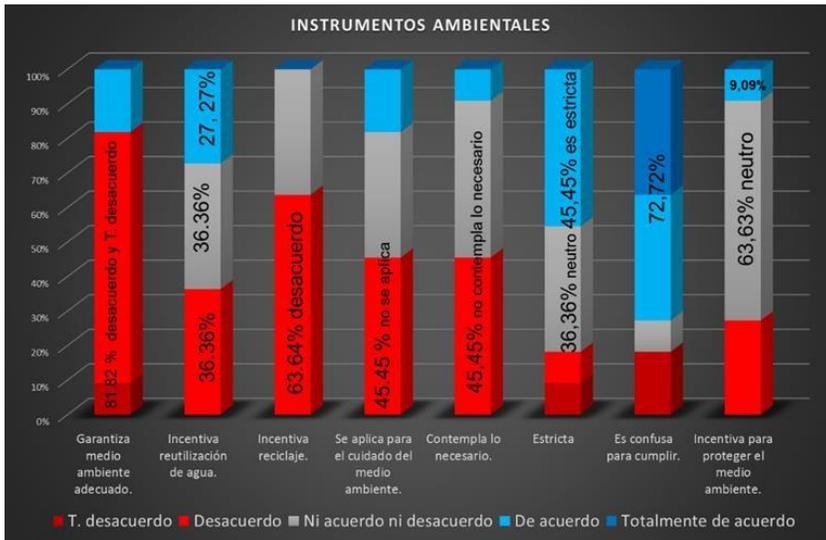


Fig. 3.7 Relación entre normas requisito (NMX AA) para la Certificación en Calidad Ambiental Turística y beneficios.

Este Programa de Auditoría Ambiental tiene como propósito persuadir el cumplimiento de ordenamientos ambientales, llamadas normas mexicanas y los ordenamientos ambientales que correspondan acordes a la actividad económica concreta, para lo cual otorga reconocimientos en Calidad Ambiental Turística.

Respecto a lo anterior, a efecto de conocer su opinión sobre la aplicación de incentivos fiscales en caso de cumplir con las normatividades requisitadas para la obtención de la certificación en calidad ambiental turística, los hallazgos son los siguientes: Se señala de manera positiva la inclusión de beneficios fiscales, un 54,55% está de acuerdo y el resto totalmente de acuerdo. Asimismo consideran a las normas mexicanas como útiles para incentivar la sustentabilidad ambiental en un 54,54% con un margen neutral alto con 36,36%. Pero el contar con una certificación no se considera del todo útil comercialmente para un 54,54%.

Fig. 3.8 Evaluación sobre los instrumentos jurídicos para el cuidado ambiental. Fuente Elaboración propia.



En entrevista con funcionarios de la Dirección General de Ecología y las Subdelegaciones de Inspección Industrial y

Auditoría

Ambiental de

PROFEPA, de

CAPAMA y CNA refieren que respecto a las descargas, del tratamiento de aguas, se cumplen con los pagos para la obtención de permisos de descargas, pero en el caso de las auditorías voluntarias, existe una constante que es la negativa para ingresar al programa de autoevaluación.

Otro hallazgo es respecto de los instrumentos ambientales.

Los resultados muestran que se considera a los instrumentos ambientales federales y estatales como no garantes de un medio ambiente adecuado, en tratándose de incentivar a la reutilización del agua solo un 27,27% están de acuerdo, no incentiva el reciclaje un 63,64%; un 18,18% considera que se aplica para el cuidado del medio del medio ambiente, un grado de neutralidad en 35,36% y un 45,45 no está de acuerdo en que se aplique para el cuidado del medio ambiente y dicen que no contempla lo necesario. En cuanto a la consideración de rigidez o estrictión también un 45,45 así los consideran y resalta que un 36,36 sea neutral. Se considera que en un 72,72% es confusa y 63,63% ni están de acuerdo o en desacuerdo si la legislación ambiental incentiva para proteger el medio ambiente.

En cuanto a la calificación de los servicios que presta el municipio derivado de las facultades que se le otorgan para tal efecto, los resultados son:

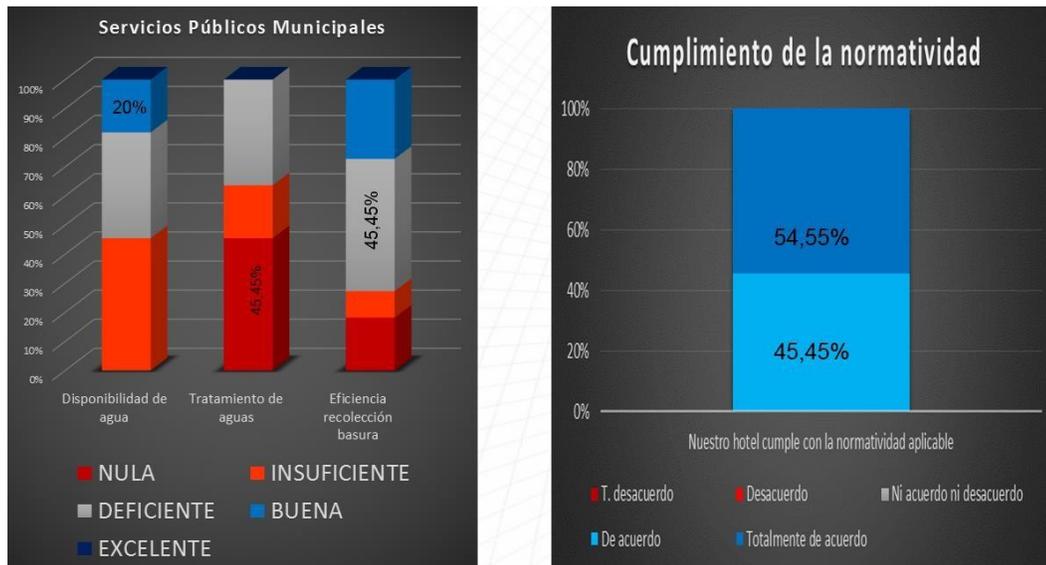


Fig. 3.9 Relación entre cumplimiento de la normas y servicios recibidos. Fuente: Elaboración propia.

Y sobre el cumplimiento del establecimiento con la norma todos afirman estar en 54,55 totalmente de acuerdo y un 45,45% de acuerdo.

Las entrevistas que se aplicaron a los involucrados se les cuestionó sobre la utilidad de los instrumentos que aplican para el ejercicio de su labor diaria, sobre la problemática que enfrentan, sobre las áreas de oportunidad que presentan los instrumentos para lograr la política pública sustentabilidad ambiental, pero sobre todo su opinión respecto de la eficacia de la norma y sobre lo que resta por hacer. En el ámbito municipal se entrevistó a los directores de Turismo, Ecología, Comisión de Agua y Alcantarillado de Acapulco. Comentan la necesidad urgente de actualizar los ordenamientos, por ser obsoletos, por lo que hay “que trabajar con lo que se tiene”. La problemática que destacan es el gasto ambiental, es decir que la instrumentación de la política pública está limitada por los recursos financieros con los que las dependencias cuentan; aunque en el caso de la CAPAMA, se destaca que los ingresos provenientes de la hotelería representan el 80%, con los cuales de estar al corriente en sus pagos se podría cubrir el servicio de todo el municipio sin problema alguno. No así en el caso de la Dirección General de Ecología Municipal donde se manifiesta la falta de recursos, tanto de presupuesto como de recursos humanos capacitados; pero se coincide en la obsolescencia de los reglamentos con los que fundamentan su actuar. Existe una carencia del Programa Operativo Ecológico Territorial en Acapulco a pesar que,

según en la publicación del presupuesto de egresos del 2015 se manifiesta un gasto de 2,515,793.00 (dos millones quinientos quince mil setecientos noventa y tres pesos 00/100 M.N.) por concepto de actualización del programa mencionado, incluyendo el reglamento (Presupuesto Egresos Acapulco, 2015). Los funcionarios municipales fueron de la administración 2012- 2015 y las entrevistas se realizaron a finales de dicho periodo. Por citar un ejemplo, de aplicarse el reglamento de ecología a los establecimientos comerciales en tratándose de los decibeles de música determinados en la norma, todos estarían sujetos a multa, ya que tan sólo el ruido ambiental sobrepasa los decibles permitidos.

En cuanto a las funciones y/o facultades de los funcionarios de Turismo y Ecología refieren que en efecto son limitadas para obligar a la hotelería a realizar prácticas sustentables. Comentan la dificultad para trabajar de manera vertical con otras dependencias, pues el conflicto se genera en el reparto de facultades, en cuestión de descargas de aguas por ejemplo se involucra la Comisión Nacional de Aguas, Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Acapulco, Dirección General de Ecología, y quien tiene la obligación de dar los servicios de alcantarillado es el municipio, mientras que el encargado de la infraestructura de agua es la CNA. Cuando se le preguntó sobre si consideran que con cumplir el reglamento correspondiente es suficiente para proteger al medio ambiente, ambos refieren que sin duda hay mucho por hacer. Ya que, en el caso de verificación de partículas emitidas al medio ambiente, no se cuenta siquiera con el centro verificador para ello.

De manera vertical, comentan que la problemática que se enfrenta dentro de las exigencias de la zona turística es de coordinación y de recursos humanos para atender demandas específicas de la hotelería, por un lado y por el otro la falta de especificidad en las funciones entre cada dependencia.

Señalan la necesidad de trabajo conjunto, por citar un ejemplo, dentro de las inspecciones que realiza CAPAMA destaca que el colapso de alcantarillas en las zonas turísticas se debe en gran manera a la nula prevención y limpieza de las trampas de grasa de las empresas turísticas tanto restauranteras como de

hospedería con servicios integrados, donde la responsabilidad de verificación recae en la Dirección General de Ecología y Protección al Medio Ambiente del municipio.

Otro asunto a discutir en materia de impuestos que versa sobre lo ambiental son los que incluyen el pago del predial, el cual se paga 12% al millar y del cual se ingresa, en Pro del turismo y de ecología el 15%, los otros ingresos son por pago de contribuciones como es pago de agua y alcantarillado, y los pertinentes aprovechamientos, que son las multas por incumplimiento de obligaciones establecidas en los reglamentos de turismo y ecología. Sólo por mencionar, el impuesto sobre hospedaje no está destinado para el cuidado ambiental sino para la promoción de la oferta turística, manejado por el Fideicomiso previsto en la nueva Ley de Fomento y Desarrollo de Turismo del Estado de Guerrero recién publicada en 2015.

De las entrevistas realizadas a expertos en asuntos fiscales comentan la necesidad de crear un esquema financiero para la renovación de la infraestructura turística. Dicha renovación permitiría a empresarios hoteleros la implementación de energías limpias que reduzcan sus costos de operación, incrementen productividad y por ende cumplan con la normatividad ambiental. El esquema financiero estaría respaldado por algún nivel de gobierno ante la banca comercial, lo anterior acompañado de incentivos parafiscales que sujeten la promoción turística al cumplimiento de la normatividad ambiental. Los instrumentos actuales no están diseñados para conducir o modificar conductas, toda vez que el monto de las multas permite incumplir la norma y seguir con las malas prácticas ambientales. La dificultad de implementar la sustentabilidad ambiental en la hotelería, en destinos donde primero se hicieron los hoteles y después las normas es sin duda todo un reto, sobre todo para el nivel de gobierno más cercano a la actividad como lo es el municipio.

Otros involucrados. En entrevista al líder de la sección doce sindical de trabajadores turísticos de la Confederación de Trabajadores de México, quien al cuestionamiento sobre la eficacia de los instrumentos que obligan a la

sustentabilidad ambiental, destaca la falta de estímulos al sector laboral para realizar prácticas sustentables, así como la simulación del cumplimiento de obligaciones fiscales como es el pago del 2% sobre nómina o cuotas obrero patronales del Seguro Social, obligaciones fiscales que proporcionan beneficios sociales a los trabajadores. Señala Rodolfo Escobar Ávila -que la clase trabajadora es la más perjudicada por la ineficacia de las normas, asimismo comenta que es la clase trabajadora la más interesada de trabajar en espacios donde se respeten sus derechos laborales y con ello, se propicie en la práctica la sustentabilidad en las empresas hoteleras, empresas que sean respetuosas del medio ambiente y de los trabajadores turísticos. Sigue diciendo que el compromiso de la clase trabajadora es hacer todo lo que a ellos corresponda para elevar la afluencia turística y que mejor manera de cuidar al medio ambiente, que cumpliendo con lo anterior.

### **3.3 Discusión**

La realización de la actividad hotelera bajo la tutela del estado es circunstancial. El trípode de la sustentabilidad y la eficacia de los instrumentos jurídicos que se tienen para obligar a un desempeño sustentable nos hacen remitirnos a las preguntas de investigación planteadas ¿Dónde se encuentran los instrumentos jurídicos de gestión que se aplican a la hotelería para el logro de la política pública denominada sustentabilidad ambiental? ¿La legislación fiscal, turística y ambiental actual que se aplica a las empresas hoteleras del Acapulco Dorado es lo suficientemente vinculatoria para llevar acciones preventivas a favor del medio ambiente? ¿La sustentabilidad ambiental está presente en la legislación fiscal que se aplica a la hotelería?

Las normas pueden ser efectivas pero no eficaces, es decir, se cumplen pero por su contenido obsoleto o su simulación no se cumple lo planteado en la política pública. La declaración contenida en el artículo 4º dentro del capítulo de garantías individuales y sociales es por demás pretenciosa.

“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...”

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Es evidentemente una garantía con doble enfoque, antropocéntrica, pero vinculada al medio ambiente, ergo, social. Pero no incluye las garantías procesales para la protección del derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, la obligación de ellas mismas y del Estado por proteger ese derecho y los demás principios para hacerlo efectivo ante las instancias jurisdiccionales.

El cauce para la determinación de la defensa de este derecho es una de las principales carencias para cumplimentar lo declarado en la Carta Magna, es decir no basta declararlo sino el determinar el cómo se logra su protección y su vinculación.

El artículo 27 constitucional es una clara expresión del poder soberano del Estado mexicano, sino que otorga derechos de propiedad y ambientales, sobre todo cuando dice “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para...preservar y remediar el equilibrio ecológico...” con lo que se incorpora al texto constitucional la previsión que obliga al Estado a adoptar acciones y programas encaminados al cumplimiento de los fines citados; es decir, la imposición de modalidades a la propiedad y la regulación del aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales se vinculan a la preservación y remediación del equilibrio ecológico.

Lo que entonces fundamenta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como un ordenamiento en el que se establecen los criterios, lineamientos y demás disposiciones jurídicas encaminadas a regular las conductas que inciden sobre el ambiente y los recursos naturales en nuestro territorio.

De ahí la importancia de considerar a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como un ordenamiento “marco” en materia ambiental.

El artículo 73 establece las diferentes materias en las que el Congreso de la Unión es competente para legislar. La fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional expresa que el citado órgano legislativo es competente:

“Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y remediación del equilibrio ecológico.” (Constitución Política de México.)

El análisis de los instrumentos jurídicos, fiscales, ambientales y turísticos que obligan a la sustentabilidad ambiental en la actividad hotelera implicó como arriba se menciona, la identificación de los ordenamientos normativos.

En México, bajo nuestro régimen federal de gobierno, el Congreso de la Unión legisla por las entidades federativas, de manera que los instrumentos jurídicos solo pueden versar sobre las materias previamente permitidas a los Estados miembros; y las facultades de los municipios son las conferidas por la Federación y los Estados.

Nuestro Estado mexicano en la Constitución de 1917, de influencia liberal individualista, establece el régimen de Municipio Libre en el art. 115, a partir de entonces se establecen funciones conferidas al municipio, sin embargo el régimen municipal mexicano no ha llegado a una verdadera autonomía debido a que sigue dependiendo del Congreso local para determinadas actividades, como por ejemplo reglamenta solo lo relativo a aquellas leyes que hayan sido aprobadas por la legislatura estatal, asimismo en materia fiscal, donde su presupuesto o Ley de ingresos se autoriza por el Congreso de las entidades. Aunque a partir de 1999 se otorgaron más prerrogativas en materia de desarrollo urbano, planificación y ecología. El municipio sigue reglamentando lo que se le ha conferido previa facultad.

“III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes

servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado b) Alumbrado público c) Limpia d) Mercados y centrales de abasto e) Panteones f) Rastro g) Calles, parques y jardines h) Seguridad pública y tránsito, e i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicos de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera” Art. 115 Constitucional.

En tratándose de la actividad económica y de servicios del turismo, se revisó a nivel municipal, el reglamento de Turismo Municipal, el reglamento de Ecología y Protección al Ambiente del Municipio de Acapulco de Juárez, dentro de los cuales se encuentran insertos los aprovechamientos (fiscales) por omisión de cumplimiento o sanción, de igual manera la Ley de Ingresos 2016 de Acapulco emitida por el Congreso del Estado de Guerrero.

Los reglamentos municipales que atañen a la actividad económica de servicios turísticos de hospedaje son, en comparación con las legislaciones ambientales y turísticas de la entidad, limitados en contenido y en facultades.

Los objetivos de la reglamentación municipal son de verdad ambiciosos y presuponen que se cuenta con los recursos humanos y financieros para la efectividad de este instrumento jurídico en particular, pero esto no es así, los recursos con los que se cuenta en el municipio son muy reducidos, tanto en recursos humanos como en infraestructura.

La implementación de la política sustentabilidad ambiental es de difícil implementación no por el lugar donde se encuentren los instrumentos sino por las limitadas facultades conferidas al municipio. Lo que explica la pobreza de contenido de las reglamentaciones municipales, mas no lo justifica. La autoridad municipal es la autoridad que mayor contacto con la hotelería por los servicios que otorga para tal efecto y es la más limitada en sus facultades y capacidad de coacción.

La capacidad de la gestión pública sustentabilidad ambiental en la hotelería tiene grandes obstáculos que resultan de la centralización de facultades.

La discusión de los resultados se centra entonces sobre si la hotelería en Acapulco cumple con la directriz de dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, si los conserva apegada a las leyes ambientales. Asimismo si respeta la autenticidad sociocultural de la comunidad acapulqueña, conserva sus atractivos culturales, tradicionales, si la actividad turística es viable económicamente y contribuye a mejorar la condición de vida del acapulqueño.

El entendimiento económico de la sustentabilidad corresponde a la naturaleza de una empresa, los resultados de beneficio económico obligan a privilegiarlo sobre lo social, olvidando el cuidado del medio ambiente. Al contrastar este tema con los demás involucrados, al líder de la sección (falta poner numero) sindical de trabajadores turísticos de la Confederación de Trabajadores de México señala la simulación en cuanto a otorgar protección laboral a los trabajadores, y el interés de lo ambiental está fincado en el ahorro; cuando se contrastó con especialistas en contraloría y fiscalidad, comentan que la falta de estímulo fiscales municipales opinan que es la razón por la cual se realiza la morosidad fiscal en pagos de contribuciones por el agua. Por mencionar algunas propuestas señalan la necesidad de bajar la tasa del 12 al 4% del predial y actualizar la tasa catastral a valor bancario, lo que implicaría la facilidad de determinar los costos de pago para la hotelería evitando conflictos y retrasos de pago.

Así, cambios en la tarifa de agua, dicen los involucrados (fiscalistas) pueden reducir el enorme adeudo de pago de servicios de agua a CAPAMA, pues el cumplimiento de las metas de ingreso por parte de los gerentes de hoteles les obliga a olvidarse de “lo ambiental” y entre otras cosas abaratar las tarifas de habitación, cuestión que los involucra en una espiral negativa.

Otra propuesta es la necesidad de renovar la infraestructura hotelera para implementar mejoras ambientales, como uso de tecnologías limpias, que permitan acceder al cumplimiento de normas ambientales y de otros segmentos de mercado.

La sustentabilidad se encuentra en una encrucijada, los intereses del Estado por un lado dicen, es generar un México próspero; la hotelería comprende que si no es redituable no es sustentable.

El entendimiento de sustentabilidad por parte de la hotelería entonces se relaciona con el 81.81% de desacuerdo sobre la política fiscal, la cual se le considera que no incentiva el cuidado del medio ambiente, es decir que no hay discurso político que hable al respecto y con el 50% que afirma la ley fiscal no incentiva el cuidado del medio ambiente. Y la calificación sobre los servicios sobre agua y residuos sólidos que reciben de la autoridad municipal es negativa, sin embargo se acepta que el consumo de agua es elevado en temporadas altas, de ahí que cuestionen las tarifas de agua, argumentando que sus niveles de ocupación no son buenos y que las temporadas altas solo sirven para ajustar sus gastos corrientes. Lo cierto es que el nivel de gobierno con el cual existe mayor contacto es el municipio.

El Programa de Auditoría ambiental que implementa la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente es un instrumento de persuasión programático que tiene como finalidad el cumplimiento de los instrumentos jurídicos ambientales. Lo cierto es que el nivel de involucramiento de las empresas hoteleras es nulo. Las autoridades confirman que ningún hotel ubicado dentro del anfiteatro de la ciudad de Acapulco cuenta con Certificación en Calidad Ambiental Turística, lo que encierra de entrada dos contradicciones: la primera de fondo, pues la sustentabilidad ambiental y el entendimiento comercial de calidad es un punto de equilibrio que tiende a ser contrario en sus extremos; la segunda, que es un programa que propicia el cumplimiento voluntario de normas mexicanas que emite la Secretaría de Economía enlazándolo con el cumplimiento de leyes (en su sentido formal) ambientales. Sin embargo al existir este programa que tiene como finalidad la persuasión a diferencia de los instrumentos jurídicos que son coactivos y se hacen efectivos por medio de una sanción. ¿Por qué a pesar de existir un programa para persuadir el cumplimiento de las normas ambientales, éste no tiene sanción? Los instrumentos ambientales no se cumplen y las respuestas de los hoteleros es clara: no hay incentivos o beneficios. Pero también nos indica el grado de interés o involucramiento de las empresas de hospedaje con el medio

ambiente y el entendimiento de la política ambiental. No se considera tan positivo que, el contar con la certificación en calidad ambiental los beneficie comercialmente, pero no solo eso, sino que a las mismas normas mexicanas no se les considera útiles para incentivar a la hotelería a ser sustentables. ¿Qué sucede? ¿Si la norma que es obligatoria no se cumple y la que es voluntaria la cual no tiene sanción tampoco se cumple? La característica de la utilidad de los instrumentos jurídicos atiende al contenido de la misma, en la medida que cumpla la motivación para lo cual se haya creado.

Cuando relacionamos las respuestas sobre el cumplimiento de la normatividad, los hoteleros afirman en su totalidad cumplir la normatividad, o están completamente de acuerdo o solo de acuerdo. Se cumple con la formalidad, es decir, se pagan derechos, se pagan impuestos, pero ¿qué tanto sirve hacerlo? Si con las disposiciones contenidas en la ley no se realizan prácticas de mejora ambiental en la hotelería. El mismo sector hotelero en un 81,82% considera que la legislación ambiental no garantiza un medio ambiente adecuado, es decir, se califica el ejercicio de la ley por los recursos humanos y reconocen en un 45,45% que no se aplica para el cuidado del medio ambiente, de igual porcentaje se afirma que es estricta.

La calificación de los instrumentos nos puede indicar el grado de cumplimiento y conocimiento de la norma. La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, la normatividad ambiental mexicana es una de las más completas en América Latina. Sin embargo el sector hotelero encuestado ofrece evidencias sobre la utilidad de los instrumentos, y lagunas de previsión. Porque el hecho de que solo un 9,09% afirme que los instrumentos incentivan el medio ambiente y que casi un 64% considere que no incentiva a reciclar, nos muestra la ineficiencia de la aplicación de la norma, porque los instrumentos contienen disposiciones respecto a incentivar y garantizar, pero lo hace derivando la responsabilidad de ello a instrumentos programáticos como es el caso del Programa Nacional de Auditoría Ambiental.

La percepción del manejo de la política pública varía considerablemente por niveles de gobierno y de acuerdo a la cercanía de colaboración vertical, a nivel municipal esta polarizada, a nivel nacional tiene una tendencia positiva es decir se tiene bien claro cuál es la política en sustentabilidad, pero a nivel estatal es todo lo contrario, es negativa.

Por lo que hace a los funcionarios, de nivel municipal de las esferas propuestas de estudio, los tres reconocen la fragilidad de los instrumentos jurídicos para vincular a la sustentabilidad ambiental, en el caso del Reglamento de Ecología Municipal no se han realizado actualizaciones, así como también refieren que el gasto corriente que se tiene para operar es reducido. Cuando se les pregunta sobre la legislación ambiental federal (que en nuestra opinión es completa), en lo general los hoteleros refieren que es muy difícil para cumplir con ella, un 36,36% considera que está totalmente de acuerdo, otro 36,36% de acuerdo; por lo que dos de las terceras partes opinan que es muy confusa para acatarla.

De la revisión documental se observa que la realidad supera la normatividad turística, y que estas medidas no son suficientes para lograr que la política de sustentabilidad declarada por el Estado mexicano sea exitosa. La legislación ambiental es amplia, pero no eficaz, porque no se vincula de forma extra fiscal para su cumplimiento.

El personal que administra las empresas hoteleras comprende la sustentabilidad con un enfoque económico y bajo el cual se explica el grado de interés en los otros dos componentes: sociedad y ambiente.

La valoración de la sustentabilidad de la política turística implica dos cosas que atañen a los instrumentos humanos y jurídicos, por el otro significa el desconocimiento de los instrumentos jurídicos del sector hotelero.

La valoración del binomio fisco y sustentabilidad. La tendencia es más negativa en la política pública con un (81,81%) que en sus instrumentos donde solo se le otorga un 50 %, lo que indica que el entendimiento sobre la intención para incentivar de parte del Estado no tiene armonía entre sus instrumentos y lo

planteado en la política pública. La hotelería califica negativamente (casi un 64%) la pertinencia entre eficiencia de los servicios y pago por el derecho de agua e impuesto predial; cabe mencionar que esta relación entre el servicio y precio atiende a la calificación de los instrumentos humanos, pero si se relaciona con la información obtenida de las entrevistas a los funcionarios encargados de dichos rubros, se completa la imagen. El alto grado de rezago en pagos de derechos de agua por parte de la hotelería es añejo.

### **Conclusiones, propuestas y recomendaciones.**

Conclusiones.- La intervención del Estado tiene particularidades históricas en el tratamiento del tema ambiental. El entendimiento estadual de la sustentabilidad en sus instrumentos ambientales es acorde al planteamiento teórico economicista a pesar que en la constitución se otorgan de acuerdo al paradigma ambiental propuesto por Lorenzetti.

Los instrumentos jurídicos fiscales están dispersos, de manera que los llamados tributos ambientales son una ficción, además que la efectividad de las normas, es decir su cumplimiento no logra la eficacia de la política pública sustentabilidad ambiental, el pago de derechos, impuestos y contribuciones no logra el cambio de conductas en la actividad hotelera.

La legislación ambiental federal y estatal es más que eficiente en lo que se refiere a sus instrumentos, pero su aplicación es ineficaz, ya que el pago de contaminar

no repara el daño causado al medio ambiente, incluso ni las medidas de reparación o mitigación no resarcen el impacto, por lo que el ingreso percibido por concepto de la multa, es decir, el pago fiscal- administrativo no ayuda a la eficacia de la norma, pero sí a la efectividad en tanto se cumple la misma. También por lo que hace a la legislación turística, el tratamiento de lo sustentable queda en el simple discurso, la vinculación programática de Sectur, Fonatur y Sría. de Turismo Municipal con el PNAA no sirve, ya que dicho programa es voluntario y al no ser obligatorio no se cumple, ni existe la disposición de parte del sector hotelero tal y como se diagnosticó en la implementación del Programa Sustentabilidad para el Turismo en el 2011. La transversalidad horizontal y vertical que debe existir, para la implementación o el logro de la sustentabilidad se ve afectada por la ineficacia de los instrumentos fiscales para vincularla.

Los obstáculos para implementar la política de sustentabilidad en la hotelería son la falta de medidas parafiscales de doble enfoque, es decir incentivos fiscales determinados condicionados al cumplimiento de las normatividad ambiental; las normas mexicanas ambientales no son de interés comercial para el sector hotelero, a diferencia las que versan sobre la calidad en el servicio.

El instrumento jurídico y programático del PNAA no se cumple porque no se vincula fiscalmente a su cumplimiento. Los funcionarios de la delegación de PROFEPA y del municipio destacan la necesidad de implementar políticas parafiscales que obliguen a la obtención del Certificado en Calidad Ambiental Turística y que puedan contribuir a la eficacia de la estrategia

“sustentabilidad ambiental” para un México próspero. Las auditorías en materia ambiental son un instrumento de control completo pero no hay interés por parte de la hotelería a ser sustentables con el medio ambiente, porque no son obligatorias, es decir no hay sanción por no tener el Certificado en Calidad Ambiental Turística. De acuerdo a la Ley 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero se cuenta con la facultad para establecer un sistema certificación de estándares de calidad para asegurar que ésta corresponda a las especificaciones que se ofrecen, en estricto sentido obliga a la hotelería a cumplir con el certificado en calidad ambiental turística del PNAA,

aunque de manera real las normas relativas a la calidad se refieren a las estrellas que ostentan.

El Estado debe vincular para ser eficaz en su interés supremo que es el bien común. Lo cierto es que actualmente los impuestos en lo general hacia el turismo hacen muy sensible la decisión del consumidor en el mercado turístico, de manera que cualquier tipo de tributación parafiscal en el turismo debe plantearse con sumo cuidado para no afectar la afluencia turística.

De acuerdo al art. 115 constitucional las reducidas facultades del municipio se reflejan en sus reglamentos, los cuáles además son obsoletos, por tanto ineficaces para el interés de la sustentabilidad ambiental estadual. La sustentabilidad ambiental como estrategia para un México próspero no se aplica ni eficientemente ni eficazmente. La centralización de funciones es un obstáculo para la aplicación de la política pública de sustentabilidad ambiental. Y es que el panorama se dificulta por la pérdida gradual de facultades de la federación a los estados y de éstos a los municipios. De la revisión documental se observa que conforme el nivel de gobierno baja, los conceptos se repiten, definiciones de turismo, medio ambiente, fiscalidad, pero las facultades disminuyen, aunque existe la concurrencia otorgada por el art. 73 constitucional y las facultades otorgadas al Municipio Libre por el art. 115; en tratándose de impuestos, los municipios solo recolectan los determinados por el estado (Guerrero, Chiapas, etc.) en el que se encuentren. Las leyes estatales ambientales, turísticas, etc. solo pueden contemplar lo referente al ámbito estatal permitido. Por lo que los instrumentos fiscales, ambientales y turísticos, cuando se aplican por el nivel municipal, tienen menor capacidad de ser útiles para el logro de la política propuesta por el nivel federal. Y paradójicamente el Municipio es quien debería tener los mejores instrumentos jurídicos porque tendrían mayor capacidad de responder a las circunstancias locales. El cumplimiento de la política pública en sustentabilidad está íntimamente relacionada con los servicios que otorga el municipio, con la capacidad de gestión y los recursos humanos con los que cuentan para ejecutar las normatividades.

Propuestas.-Los municipios y sus autoridades tienen una ventaja en términos de información, en razón que podrían resolver de mejor manera las demandas locales de contar con mejores instrumentos jurídicos de gestión, incluyendo los presupuestos de ingresos y egresos, en los que se deben, consideramos, realizar cambios en tarifas de predial, de tarifas de agua, incentivos, que sean condicionados al cumplimiento del Programa Nacional de Auditoría Ambiental.

Lo anterior acompañado de una estrategia integral financiera en la que siendo garante el gobierno del Estado de Guerrero o el Municipio de Acapulco, se pueda acceder a créditos pagaderos a 5 o 10 años para que la hotelería sea capaz de enfrentar el costo que representa la inversión en infraestructura para el cuidado real del medio ambiente.

Consideramos como ventaja a implementar, el otorgamiento de mayores facultades al municipio. Asimismo la urgencia de adecuar las reglamentaciones municipales es una obligación política y jurídica impostergable, toda vez que bajo opinión de los entrevistados, se puede re direccionar de manera eficaz el cumplimiento de la política pública ambiental en el nivel de gobierno, donde hay mayor contacto de las empresas hoteleras con las autoridades. Hay consenso de una perspectiva diferente, bajo una vinculación parafiscal. Asimismo los entrevistados presentan consenso referente a que el gasto ambiental es importante para la eficiencia de los instrumentos jurídicos y de la política pública. La capacidad técnica y/o profesional de los funcionarios es limitada y agravada por las limitaciones de presupuesto. Destacan que se deben realizar cambios en los instrumentos jurídicos para que llenar los vacíos y lograr que haya un verdadero reparto de responsabilidades entre autoridades, de facultades, es decir, congruencia y complementación de las diferentes normatividades que se aplican a la hotelería.

Se propone que exista una nueva categorización de la hotelería que corresponda al nivel de cumplimiento del PNAA, es decir que acorde con el nivel de compromiso se otorguen en lugar de estrellas, “palmeras, corales” o cualquier otro distintivo que sirva de manera comercial a la hotelería para acceder a nuevos

segmentos de mercado. Al respecto cabe mencionar que PNAA solo incluye ámbitos económicos y ambientales, pero no sociales, de manera que se debe incluir dicho ámbito para afecto de ser realmente sustentables. La nueva categorización de la hotelería debe ser atendida a profundidad en una investigación futura, que analice el estado que guarda el grado de sustentabilidad socio económica de la hotelería y su vinculación jurídica estadual.

Se propone una nueva forma de obligar a la hotelería a ser sustentables. El entendimiento de la hotelería respecto a la sustentabilidad es el económico. No se tiene el interés por cumplir con el PNAA, pero si se les puede condicionar a beneficios fiscales en caso de realizar prácticas sustentables que involucren ámbitos sociales, económicos y ambientales tal y como en Costa Rica se hace. El Instituto Costarricense de Turismo, tiene la facultad de otorgar un distintivo, conocido como “hojas”, en los cuales, dependiendo el grado de involucramiento con el ambiente, se les otorga dicha etiqueta con aval y reconocimiento internacional.

Consideramos que es la Secretaría de Turismo, bien Municipal, Estatal o Federal, es quien debe tener el control y las facultades pertinentes, para establecer esta nueva forma de categorizar a la hotelería, donde se incluyan los diversos beneficios fiscales no sólo municipales, sino estatales o federales, como el caso del 2% sobre nómina que pueda ser elevado al 3% y ser objeto del beneficio a toda actividad comercial incluyendo a la turística, condicionado al nivel de involucramiento con prácticas sustentables dictadas. En el caso del municipio sería de igual manera: una reducción de la tasa de predial, la tarifa de agua y a nivel federal el Impuesto sobre la Renta.

Para ello, utilizando el Programa Nacional de Auditoría Ambiental, y complementarlo con incentivos fiscales que en realidad direccionen conductas y logren la eficacia de la política declarada en el Plan Nacional de Desarrollo dentro del objetivo México Próspero y de la estrategia de sustentabilidad ambiental.

El PNAA se orienta a lograr beneficios económicos del turismo y pretende modificar conductas, con el argumento del ahorro operativo de las empresas y cumplir con normatividades en materia ambiental y de calidad en los servicios.

Pero la sustentabilidad, como bien se ha señalado, es un conjunto de tres ámbitos: el ambiental, el social y el económico. Y la certificación en calidad ambiental turística, a pesar de involucrar con mayor atención al ámbito ambiental y económico, no condiciona beneficios fiscales por su cumplimiento. Para la obtención se realizan pagos de derechos y verificación de procesos ambientales que de no cubrirlos son merecedores de sanciones económicas y/o sanciones derivadas de su responsabilidad penal, o fiscal.

Actualmente dentro de la legislación fiscal, sólo dentro del catálogo de multas se observan consideraciones hacia lo turístico. A nivel municipal por ejemplo, se incluye la fiscalidad bajo el concepto de aprovechamientos, es decir, por incumplimiento de las reglamentaciones tanto ambientales y turísticas, entre ellas por mencionar: incumplimiento de pago por el servicio de agua potable y alcantarillado. Pero no existe una política parafiscal o un incentivo fiscal positivo que vincule entre los ordenamientos ambientales y turísticos hacia la sustentabilidad ambiental.

Las políticas parafiscales tienen por finalidad modificar conductas, es decir, su motivación no es el ingreso económico, sino ordenar y persuadir conductas que de manera formal, coactivamente a manera de prevención y no como reacción a la no observancia del hipotético normativo.

Mientras no se estructure una política parafiscal vinculada a la sustentabilidad ambiental, la política declarada para llegar a un México próspero, la hotelería no podrá llegar a estadios de sustentabilidad ambiental. Los instrumentos jurídicos turísticos y ambientales que vinculan la sustentabilidad en la hotelería son ineficaces para lograr la política pública propuesta por el Estado mexicano.

La política pública sustentabilidad ambiental requiere de instrumentos jurídicos actualizados para que su efectividad, es decir, el cumplimiento de los mismos,

conduzca a la eficacia (al logro de la modificación de la conducta) de la política pública.

Se requiere de medidas parafiscales innovadoras que respondan al paradigma de la sustentabilidad en la hotelería, que logren redirigir conductas en la gestión de lo ambiental, tomando que en cuenta que los hoteles como sector comercial son al igual que las autoridades de los tres niveles de gobierno corresponsables de ejecutar la política de sustentabilidad ambiental.

Las políticas instrumentales de persuasión, al margen de los instrumentos jurídicos de control, de los financieros y los humanos, son parte fundamental para la generación de un mayor compromiso con el medio ambiente.

Por lo que hace a las hipótesis planteadas se confirma que la legislación fiscal, turística y ambiental actual que se aplica a las empresas hoteleras del Acapulco Dorado, no es lo suficientemente vinculatoria para llevar acciones a favor del medio ambiente.

Por cuanto hace a que la sustentabilidad ambiental está ausente en la legislación fiscal que se aplica a la hotelería, se confirma parcialmente toda vez que sí existe, sin embargo, está dispersa en el catálogo de derechos y aprovechamientos de los instrumentos jurídicos federales, estatales y municipales, pero no es eficaz, pues el principio “piguviano”, el que contamina paga, resuelve de manera parcial y no resulta ser de utilidad para la eficacia de la política pública propuesta.

Proponemos que se deben realizar modificaciones en las legislaciones fiscales en materia de ingresos, tanto a nivel federal, estatal, como municipal, y con posterior acuerdo de coordinación fiscal, otorgar al municipio el destino de lo recaudado para efecto de garantizar el cuidado ambiental en la Zona Marítimo Terrestre.

Los impuestos ambientales además de reducir la contaminación e incidir el cambio de conducta de los agentes contaminadores respecto al medio ambiente, proporcionan beneficios económicos porque disminuyen los gastos de las diferentes actividades económicas que realizan las empresas.

Las principales razones para el uso de estos impuestos son las siguientes: Son instrumentos especialmente eficaces para la internalización de las externalidades, es decir, la incorporación directa de los costos de los servicios y perjuicios ambientales al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen, de esta manera los incentivos económicos serán los adecuados para contribuir a la aplicación del principio de pago por el contaminante y a la integración de las políticas económica y ambiental.

Son una fuente potencial para aumentar la renta fiscal, que puede utilizarse para mejorar el gasto en medio ambiente; y/o para reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro.

Pueden ser instrumentos de política efectivos para abordar las prioridades ambientales actuales a partir de fuentes de contaminación tan 'difusas' como las emisiones del transporte, residuos de baterías y agentes químicos utilizados en agricultura. La existencia de la fiscalidad ambiental significa el reconocimiento de que cuando se presentan impactos ambientales se justifica la participación del Estado para eliminar o regular dichos impactos, aplicando medidas que posibiliten la internalización del costo ambiental en función de costos del agente que realiza la contaminación o hace uso o servicio del bien medio ambiental.

La fiscalidad ambiental parte de la premisa fundamental de que “quien genera el costo ambiental debe asumirlo”, y si el mercado presenta fallos por asimetría de información, es preferible un mecanismo centralizado pero eficiente, entonces la fiscalidad ambiental se convierte en una estrategia esencial para cumplir el cometido de resolver el problema distributivo internalizando los costos ambientales mediante la aplicación de impuestos, subsidios o cobros de derechos a los sujetos económicos (productores o consumidores) que provocan daños al medio ambiente.

El deseo es que, mediante políticas públicas, se obliguen a las empresas a que esas externalidades negativas deban ser internalizadas.

Por lo que el derecho se ha apropiado de la tutela de derechos individuales y sociales, ya que por un lado la lesión de derechos individuales, como consecuencia de la afectación del bien colectivo puede producir efectos sobre la vida, la salud o el patrimonio de las personas. Así también ha hecho propios la tutela de los derechos cuando se restringe el uso para la protección del medio ambiente, donde la normativa faculta acciones de prevención, recomposición y reparación. La crítica a los impuestos ambientales se basa en la dificultad de medir con certeza el daño producido por el agente contaminador, ya que en ocasiones la cuantía del daño se encuentra fuera del control del empresario.

Las políticas parafiscales son propuestas que ofrecen otra forma de intervención estadual que no están dirigidas a la obtención de recursos o al gasto para la garantizar el derecho a la sustentabilidad del medio ambiente, pero que su diseño implica utilización de medidas de control fuertes, combinando y/o suavizando con incentivos fiscales. Se pueden encontrar tributos ambientales cuyos fondos tengan un destino ambiental (que es lo más común) o tributos ambientales cuya recaudación sea ajena a dichos fines, pero no por ello pierden su esencial ecológica; o bien encontrar gravámenes meramente recaudatorios con una recaudación ambiental, y ello no los convierte en ambientales. Un impuesto sobre la renta que en tratándose de la actividad hotelera consagre una amortización que les beneficie en tanto se permita deducir ciertos gastos pro ambientales, bien solventado alguna actividad, obra de carácter ecológico tal como Boix sugiere. (Boix, 2013).

Sin embargo, hacen falta consideraciones que incentiven fiscalmente al cuidado del medio ambiente, mientras el tratamiento siga como pago de derechos o aprovechamientos, es decir, la tónica del que contamine pague, o porque paga tiene derecho a contaminar, se seguirá contraviniendo al principio de igualdad tributaria y derecho de disfrute a un ambiente sano.

Por lo que nuestro Estado mexicano a partir de la citada extra fiscalidad, no solo debe aplicar el principio de la capacidad contributiva, sino bajo el de justicia social, para propiciar un beneficio común.

El uso de una política fiscal que aplique gravámenes constituye un medio directo para atribuirle un valor económico por la utilización de bienes ambientales, obligando así al sujeto pasivo internalizar el costo que tal uso representa. Sin embargo debido a la sensibilidad del mercado en la variación de precios, este costo se trasladaría al usuario final.

Para que una política fiscal al turismo pueda calificarse como protectora del medio ambiente tendría que ser a través de la desmotivación de actividades contaminantes. En tanto que el gasto ambiental sin duda debe ser atendido para el logro de la eficiencia de los instrumentos jurídicos, es decir, que al margen de realizar las modificaciones en los reglamentos municipales, al margen de elaborar el Programa de Ordenamiento Ecológico Municipal, es necesario contar con el recurso suficiente para ejecutar la ley. Otra futura línea de investigación que se sugiere indagar es la eficiencia del gasto para la sustentabilidad ambiental en la hotelería.

Es nuestro interés que esta investigación sirva para realizar futuros trabajos dirigidos a analizar la sustentabilidad social y cultural en la hotelería, ámbitos que no están comprendidos en el PNAA y que en la nueva forma de categorizar a la hotelería deberían estar insertos.

Por lo anteriormente expuesto se hacen las siguientes consideraciones finales:

La Política Sustentabilidad Ambiental que el Estado establece como límite del sistema turístico en México debe descansar en medidas parafiscales de doble sentido.

La inclusión de políticas parafiscales en México que tengan la capacidad para incidir en la conducta de la actividad económica del turismo y que no afecte la rentabilidad hotelera, sería lo idóneo.

Para incidir en el medioambiente se deben estrechar los vínculos entre el derecho y un medio ambiente adecuado. En la Constitución de México, el Estado se declara garante del bien ambiental; así también del principio de igualdad tributaria, sin embargo si todos tienen derecho al mismo disfrute de un bien común

y el fin no se alcanza porque la situación de ventaja económica de las personas define el acceso o la denegación a los recursos naturales, sin que fiscalmente la situación de su riqueza influya en la carga tributaria global del sujeto contaminador, es obvio que ambos principios se quebrantan sin una causa justificada, es decir, se presenta un trato fiscal desigual e inconstitucional respecto al resto de sujetos que, por el contrario, no han accedido a los recursos, no se han beneficiado de los mismos, no los han afectado y sin embargo, sí asumen las secuelas nocivas ocasionadas al bien común, el medioambiente.(Páez, 2012)

Es claro que el turismo, además de ser una actividad económica lucrativa, se apoya en el ecosistema para sus operaciones, por lo que en Cuba concluyen con la propuesta de un impuesto sobre playas (Santos, 2013), que de manera formal puede ser aplicado aquí en México, en dos vertientes: como impuesto o tributo por la explotación comercial dependiendo de la actividad económica que se realice; y la segunda sería un producto, es decir, un ingreso por concepto de tener acceso al área de playa, el cual sería aplicable al turismo tanto nacional como al extranjero. Ambas representan trastocar la delicada relación entre precio y afluencia turística, y sería pertinente asegurar que el ingreso y gasto se aplique con toda una metodología para lograr la eficacia de la sustentabilidad ambiental en la hotelería.

Los tributos ambientales son una solución al problema entre las llamadas externalidades negativas y el derecho a un ambiente sano que disponen nuestros ordenamientos jurídicos. El origen y discusión respecto de la utilidad para remediar el conflicto de interés, entre las empresas y su entorno es añejo. El Estado debe intervenir, porque es razón, fin y límite del sistema turístico, de acuerdo a la teoría del Estado, del Interés y de los Sistemas, sin embargo su intervención no es eficaz, para garantizar la sustentabilidad ambiental otorgada en sus ordenamientos normativos.

## **Bibliografía**

Aledo. (2015). Seminario en Gestión Socioambiental en Territorios Turísticos, Riesgos y Vulnerabilidades. Acapulco, Guerrero, México.

Arenas, P. J. (2010). *Manejo Costero Integrado y Sustentabilidad*. Universidad de Cadiz.

Bárcena, A. (2013). Sustainable Development in Latin América and the Caribbean.

Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización? ¿Qué es la globalización?* Paidós (7).

Benítez, J. A. (2013). El turismo en la bahías de Papanoa. En R. B. Nau Silverio Niño Gutierrez, *Gestión Sustentable del Turismo* (págs. 17-25). México: Editorial Praxis.

Boix, R. R. S. (2013). Cuestiones elementales sobre los tributos ambientales, (16), 125–146.

- Brenner, L. (1999). Modelo para la evaluación de la “sustentabilidad” del turismo en México con base en el ejemplo de Ixtapa-Zihuatanejo. *Investigaciones Geograficas, Boletín Del Instituto de Geografía, UNAM*, (39), 139–158.
- Bringas Rábago, N. L. (1999). Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del Pacífico mexicano \*. *Redalyc.org*, XI.
- Brundtland, G. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común. Documentos de las Naciones, Recolección de un ....*  
Retrieved from  
<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Informe+de+la+comisi on+mundial+sobre+el+medio+ambiente+y+el+desarrollo.+nuestro+futuro+comun#5>
- Butler, R. W. (2011). Tourism area life cycle extensions. *Contemporary Tourism Reviews*, 20(3), 59. [http://doi.org/10.1016/0160-7383\(93\)90009-R](http://doi.org/10.1016/0160-7383(93)90009-R)
- Byrd, E. T. (2007). Stakeholders in sustainable tourism development and their roles: applying stakeholder theory to sustainable tourism development. *Tourism Review*, 62(2), 6–13. <http://doi.org/10.1108/16605370780000309>
- Caraveo, R. (05 de septiembre de 2015). [www.sdponoticias.com](http://www.sdponoticias.com). Recuperado el 20 de septiembre de 2015, de <http://www.sdponoticias.com/nacional/2015/09/05/detras-delas-palabras-del-mensaje-de-enrique-pena-nieto>
- Carlos Montaña. (2015). Universidad autónoma de ciudad Juárez, 25, 1–8.
- Carr, B. (2010). *Acapulco and Cancun : Two Models of Tourism Development 1920-2010*  
*Barry Carr & Australia National University , Canberra , Australia Mesa : Historias de turismo en México*. Santiago de Querétaro.
- Charles, C. (2002). *BREVE ANALISIS DE LA CREACION DEL IMPUESTO ECOLOGICO A CAUSA DE LA EXTERNALIDAD NEGATIVA AL MEDIO AMBIENTE*.
- Chacón Vargas, M. (2007). Historia y políticas nacionales de conservación. San José Costa Rica: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- CNA. (2014). Ley Federal de Derechos. Disposiciones aplicables en materia de Aguas Nacionales. México.
- Coase, R. (1960). El problema del costo social.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Constitución Política de México. (2015.). Constitución Política de México.
- Council, W. T. (1998). Tourism Taxation "Striking a Fair Deal". España: WTO.
- D.O.F. (13 de Diciembre de 2013). Programa Sectorial de Turismo. Diario Oficial de la Federación. D.F., México.
- Dimas, J. (2013). Análisis físico-químicos para el bienestar del Turismo en la Playa Manzanillo de Acapulco. En R. B. Naú Silverio Niño Gutiérrez, Gestión Sustentable del Turismo (págs. 51-59). Mexico: Editorial Praxis.
- Ep, U. N. (2012). ADVANCING JUSTICE , GOVERNANCE AND LAW FOR ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY Rio + 20 and the World Congress of Chief Justices ,.
- Feinstein, O. N. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, (836), 19–32.
- Galindo, L. M. (2012). *CEPAL y CIC promueven debate sobre impuestos para la sostenibilidad ambiental*.
- Gauna, C. (2014). La problemática de los gobiernos locales en México: un reto para el desarrollo local en zonas turísticas., 1–14.
- Guevara Sanginés, A. (2005). Política ambiental en México: Génesis, desarrollo y perspectivas. *ICE México*, 821, 163–176.
- Ibarra, P. (2014). Sustentabilidad y Competitividad de la Industria Hotelera en México. *Journal of Intercultural Management*, 4(3), 47–66. Retrieved from [http://repozytorium.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/1040/joim\\_4\\_3.pdf?sequence=1#page=81](http://repozytorium.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/1040/joim_4_3.pdf?sequence=1#page=81)
- Ihering, R. Von. (1872). La lucha por el derecho.
- INE. (27 de 08 de 2007). Instituto Nacional de Ecología. Recuperado el 2015, de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/282/impuestos.html>
- Jiménez Martínez, A. d. (1992). Turismo Estructura y Desarrollo. México: McGrawHill.
- Jiménez Martínez, A. d. (2004). *Una aproximación a la conceptualización del Turismo desde la Teoría General de Sistemas*.

- Juárez, M. de A. de. Presupuesto de Egresos H . Ayuntamiento de Acapulco de Juárez Ejercicio Fiscal 2015 (2015).
- Krisch, N. (2006). The Pluralism of Global Administrative Law. *European Journal of International Law*, 17(1), 247–278. <http://doi.org/10.1093/ejil/chi163>
- Lahera P., E. (2004). Política y políticas públicas. *CEPAL*, 32.
- Leff. (2004). Racionalidad Ambiental. Siglo 21.
- Ley Federal De Turismo. Diputados, C. De, Congreso, H., & Unión, D. (2000).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Congreso de la Union. (2013).
- Ley Federal de derechos. *Miscelánea*. Derechos, L. E. Y. F. D. E., & Vigente, T. (2013).
- Ley número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero (2014).
- Ley no. 878 del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Guerrero (2009).
- Ley no. 672 de Ingresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2015.
- Reglamento de Turismo del Municipio de Acapulco. Vigente (2008)
- Reglamento de Ecología y Medio Ambiente del Municipio de Acapulco. Vigente. (2005)
- Ley de Hacienda Municipal número 677. 2015.
- Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría del derecho ambiental*.
- Margaín, E. (2007). *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*. (E. P. S. de CV, Ed.) (19th ed.). Mexico.
- Marozzi, M. (1997). Sostenibilidad: hacia una resignificación del concepto". *Economía y Sociedad*, 55-66.
- Méndez, A. (2011). *Economía*. México: Compañía Nueva Imagen.
- Merinero Rodríguez, Rafael. Pulido Fernández, J. I. (2009). DESARROLLO TURÍSTICO Y DINÁMICA, 173–193.
- Migración, L. de. Ley de Migración (2016). Retrieved from [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_210416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_210416.pdf)
- Migración, R. de la L. de. Reglamento de la Ley de Migración (2014). Retrieved from [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LMigra.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf)

- Mota Flores, V. E. (2007). *DERECHO MEXICANO DEL TURISMO Ventura Enrique Mota Flores 1 Cancún, Quintana Roo Septiembre de 2007.*
- Nancy Sierra López \*, Lilia Zizumbo Villarreal \*\*, T. R. C. \*\*\* y N. M. S. \*\*\*\*. (2011). ORDENAMIENTO TERRITORIAL , TURISMO Y AMBIENTE EN VALLE DE BRAVO , MÉXICO. *Cuadernos Geográficos*, 5462, 233–250.
- OMT. (2015). www.unwto.org/es. Obtenido de <http://www.unwto.org.es>
- Páez, M. (2012). *La capacidad contributiva en los tributos medioambientales.*
- Pallares, F. (1988). LAS POLÍTICAS PUBLICAS : *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, 141–162.
- Phillips, E. M., & Pugh, D. S. (2003). *Cómo obtener un doctorado.* Barcelona: Gedisa S.A.
- Pratt, L. (CLACDS). (2012). *Tourism, investing in energy and resource efficiency.*
- Protegidas., C. N. de Á. N. (n.d.). *Estrategia Nacional para un Desarrollo Sustentable del Turismo y la Recreación en las Áreas Protegidas de México.* Retrieved from [www.conanp.gob.mx](http://www.conanp.gob.mx)
- Quadri de la Torre, G. (2002). *Metodologías de Investigación del Gasto Ambiental, Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Investigación Política y Economía Ambiental.* México.
- Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>. Obtenido de <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
- Rodríguez, R. (2006). *Derecho Fiscal.* México: Oxford.
- Rodríguez, R. (2012). *Alternativas para el Desarrollo del Turismo Local Sustentable. Prometeo. Revista de Divulgación*, 11–20.
- Salcedo Guzmán, M. P. (2012). *Turismo y sustentabilidad : paradigma de desarrollo entre lo tradicional y lo alternativo. Gestión Y Estrategia.*
- Santos, J. F. dos. (2013). *Bases teóricas para el esbozo de un tributo ambiental en cuba. “estudio de caso el impuesto de playas.” Delos Resista Desarrollo Local Sostenible.*
- Sectur. Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 (2013). México: Secretaría de Turismo. Retrieved from [www.sectur.gob.mx/PDF/PlaneacionTuristica/Prosectur\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sectur.gob.mx/PDF/PlaneacionTuristica/Prosectur_2013_2018.pdf)

- Serrano, J. P. (2009). *Desarrollo Sustentable y Políticas Ambientales en México: Análisis del Aire y el Agua*.
- Silke Schulte. ILPES. (2003). *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*.
- Sectur. (2011). Obtenido de <http://www.sectur.gob.mx/transparencia/normativa/>
- Sectur. (20 de septiembre de 2015). [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx). Obtenido de <http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/vision-y-mision/>
- SEDATU. (20 de septiembre de 2015). [www.sedatu.gob.mx](http://www.sedatu.gob.mx). Obtenido de <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/conoce-la-secretaria/mis-vis-obj/>
- SEMARNAT. (s.f.). NOM002SEMARNAT1996. LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES DE CONTAMINANTES.
- Turismo, L. G. de. Ley general de turismo (2009).
- UNWTO. (s.f.). Sustainable Development of Tourism. Obtenido de <http://sdt.unwto.org/es/content/definicion:> <http://sdt.unwto.org/es/content/definicion>
- Valenzuela Valdivieso, E. (2010). La construcción y evolución del espacio turístico de Acapulco ( México ) 1. *Anales de Geografía*, 30, 163–190.
- Vallado Berrón, F. E. (1961). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Herrero, S. A.
- Villagómez, A. (2007). *La Economía en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Vera, J. F., & Monforte, V. M. (1994). AGOTAMIENTO DE MODELOS TURÍSTICOS CLASICOS . UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA CUALIFICACIÓN : LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA \*, 123, 17–45.
- Wray, M. (2011). Adopting and implementing a transactive approach to sustainable tourism planning: translating theory into practice. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 605– 627. <http://doi.org/10.1080/09669582.2011.566928>