

SECTUR
SECRETARÍA DE TURISMO



FONATUR
MÉXICO UN GRAN DESTINO



El Salto



Guadalajara



Juanacatlán



Tlaquepaque



Zapopan

PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS CIRCUITOS TURÍSTICOS DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA, ESTADO DE JALISCO



MEMORIA, VERSIÓN TÉCNICA Capítulo 9: Instrumentación



Centro de Estudios de Urbanismo y Arquitectura, S. A. de C. V.
Cracovia No. 72, Col. San Angel C. P. 01000 México, D. F. Tels. (55)5550•0373 5550•4301 Fax (55) 5550•3643
www.ceura.com.mx e-mail: ceurasa@prodigy.net.mx ceurasa@yahoo.com.mx

CONTENIDO

9.	1045
INSTRUMENTACIÓN.....	1045
9.1. Instrumentos Jurídicos	1046
9.1.1. A nivel federal.....	1046
9.1.2. A nivel Estatal.....	1046
9.1.3. Adecuación al Marco Jurídico.....	1047
9.1.4. Proceso de Aprobación	1047
9.2. Seguimiento de Acciones	1049
9.2.1. Antecedentes.....	1049
9.2.2. Fondo de Promoción Turística ZMG.....	1050
9.2.2.1. Tareas.....	1051
9.2.2.2. Funciones	1052
9.2.2.3. Fuentes de Recursos	1052
9.2.2.4. Naturaleza Jurídica	1053
9.2.2.5. Estructura.....	1055
9.2.2.6. Base jurídica	1056

9.

INSTRUMENTACIÓN

La instrumentación del “Programa de Desarrollo de los Circuitos Turísticos de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Estado de Jalisco” constituye uno de los elementos básicos del mismo, ya que es donde se asegura su operatividad y puesta en marcha. Los instrumentos que propone el Programa se clasifican en jurídicos, administrativos, económicos y de participación ciudadana.

El Programa deberá ser instrumentado en relación con los siguientes aspectos: en su aprobación para que adquiera validez jurídica; en los instrumentos jurídicos para que se cumpla su función reguladora del uso del suelo; al organismo que se responsabilizará de su gestión, operación y de coordinar las acciones que establece, a la participación de los sectores público, privado y social en forma convenida o concertada para la ejecución de las acciones y relación con su evaluación y actualización periódica, además de presentar los mecanismos para su vigencia.

Los instrumentos que propone el Programa se clasifican en:

- Jurídicos
- Planeación
- Regulación
- De Control
- Fomento
- Coordinación y Evaluación

9.1. Instrumentos Jurídicos

Estos son el sustento legal que dará validez jurídica al Programa, permitiendo su operación y función reguladora, basados principalmente en el marco jurídico enlistado a continuación:

9.1.1. A nivel federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Planeación.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio vigente.
- Programa Nacional de Turismo 2007-2012
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Turismo
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Pesca
- Ley General de Vida Silvestre
- Ley Agraria

9.1.2. A nivel Estatal

- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco
- Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Jalisco

9.1.3. Adecuación al Marco Jurídico

Los siguientes aspectos se deberán tomar en cuenta para la adecuación del marco jurídico que dará fundamento legal a las acciones para el Programa. Se deberán formular o en su caso actualizar los reglamentos específicos a nivel Estatal y sobre todo en los municipios de la zona de estudio, que regulen los diversos tipos de fraccionamientos, la imagen urbana, construcciones y los anuncios.

El Programa estará autorizado por el gobierno del Estado de Jalisco y se deberán adecuar o modificar los instrumentos jurídicos, para elaborar y/o actualizar los Programa Municipales de Desarrollo urbano, Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población, Decretos de los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano de los Subdistrito, tales como convenios en los distintos niveles de la Administración Pública, reglamentos de zonificación del suelo y reglamentos de procedimientos, mencionados en la estrategia.

Una vez aprobado se publicará en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” y en periódicos de mayor circulación.

Además deberán promoverse en el ámbito municipal, con el apoyo del Gobierno del Estado de Jalisco a través de SIOP, la realización de cartas de usos del suelo para cada uno de los sitios identificados como proyectos turísticos estratégicos que han de desarrollarse a corto y medio plazo, apoyados por la Matriz de compatibilidad de servicios, equipamiento, instalaciones e infraestructura turística que se encuentra en este programa, y usarlo como herramientas para aplicar en el otorgamiento de licencias y permisos de construcción, permisos para realizar algún estudio de impacto ambiental, urbano, social, etc.

9.1.4. Proceso de Aprobación

Con el propósito de dar seguridad jurídica al “Programa de Desarrollo de los Circuitos Turísticos de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Estado de Jalisco”

Artículo 54º: El ejecutivo del estado y los municipios se organizaran y coordinaran para fines de colaboración en la planeación regional del desarrollo, sin que ello implique creación de autoridades intermedias.

De acuerdo con el artículo 61° de la misma ley establece que los Programas incluirán los objetivos y estrategias con una visión largo plazo, así como las líneas y los proyectos estratégicos de corto y mediano plazo para el desarrollo integral y sustentable de cada una de las regiones de la entidad, en función a los objetivos generales del Plan Estatal.

En base al artículo 62° de la misma ley .que establece que los planes, una vez aprobados por los respectivos subcomités de planeación regional, deberán ser remitidos al titular del ejecutivo Estatal para su publicación en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

Las participaciones sociales se determina para este programa de acuerdo con el artículo 66° que establece todos los particulares podrán participar con sus opiniones y propuestas en las diferentes etapas de la planeación estatal, regional y municipal a través de las mesas de trabajo y foros de consulta que sean convocados para tal efecto, solo las organizaciones privadas y sociales legalmente constituidas podrán participar directamente en los procesos de la planeación, a través de si integración en los respectivos comités de planeación para el desarrollo del estado y de los municipios y de los subcomités regionales.

A continuación se muestra el proceso de aprobación que se llevara a cabo para darle validez jurídica del programa:

Figura 450

PROCESO DE APROBACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO



FUENTE: Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios

9.2. Seguimiento de Acciones

Dada la complejidad y los agentes que requieren participar en el programa, se sugiere considerar como instrumento rector de planeación, coordinación, evolución y seguimiento la creación del Fondo de Promoción Turística ZMG, con el fin de unificar todas las asociaciones, comisiones, fideicomiso, etc., que se localizan en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

9.2.1. Antecedentes

En la actualidad, la ZMG cuenta con una variedad de organismos tanto privados (OFVC, CANACO, CANIRAC, Asociación Hotelera, Asociaciones de Inversionistas y Empresarios Turísticos, Guadalajara 2020), públicos (Fideicomiso) y sociales (Líder de ejidatarios, presidentes de localidades, representantes de agrupaciones sociales, etc.), sin embargo la falta de coordinación entre ellas y la diversidad de visiones e intereses, ha provocado acciones en materia de turismo aisladas a lo largo de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Por lo tanto, es importante homologar los esfuerzos y acciones emprendidas por cada una de los organismos existentes, para posicionar a la ZMG como un destino ordenado y con calidad turística a través de un Fondo de Promoción Turística ZMG, la cual será el órgano rector de representación de los diferentes sectores involucrados en la actividad turística dentro de ZMG.

Por otro lado, se recomienda actualizar el Fideicomiso de la Zona Metropolitana de Guadalajara debido a que el decreto data de 1996 y en aquella época solo se consideraba a los Municipio de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, se encuentra vigente hasta nuestros días, dicha actualización se debe de incorporar a los Municipios de Tlajomulco de Zúñiga, EL Salto, Juanacatlán y Ixtlahuacán de los Membrillos.

9.2.2. Fondo de Promoción Turística ZMG

El Fondo será el instrumento operativo del Programa de Desarrollo, cuyos objetivos son:

- Será gestora, promoviendo su desarrollo y facilitando la toma de decisiones, entre los actores de los diversos sectores que influyen a lo largo de la ZMG.
- Impulsará y garantizará la continuidad de las acciones estratégicas establecidas en este programa.
- Promoverá mejores prácticas de los servicios públicos a través de Asociaciones Público-Privadas.
- Será un órgano que promueva la creación de asociaciones público-privadas, por proyecto, para la ejecución de las acciones estratégicas.

El Fondo deberá tener como integrantes a personalidades e instituciones del sector público, privado y social.

Los proyectos estratégicos que se pueden incorporar al Fondo, son:

- Redes de infraestructura de carácter metropolitano
- Equipamiento urbano y turístico de carácter metropolitano
- Manejo y disposición final de residuos sólidos de carácter metropolitano
- Zonas de crecimiento con calidad con impacto metropolitano
- Proyectos de desarrollo económico-turístico metropolitano

El Fondo pretenderá inicialmente impulsar los cuatro proyectos estratégicos cuales son: Centro Expo, Gran Plaza y Museo del Mariachi, Tequila y Charrería, CREAT - Centro Regional de Artesanías de Tonalá, y La Espuela - Parque familiar, a corto, mediano y largo plazo.

La creación del Fondo de Promoción Turística ZMG se sustenta en el compromiso compartido de empresarios, prestadores de servicios turísticos y el sector público para planear, ordenar y dotar de la infraestructura y equipamiento básico en la zona metropolitana que le permitan a la población vivir en condiciones adecuadas, así como contribuir al equilibrio ecológico.

Se propone la firma de un acuerdo entre gobierno y empresarios, en el que se comprometan a crear el Fondo de Promoción Turística ZMG y proporcionarle los medios para que pueda operar debidamente y cumplir con el fin para el que se crea.

Para ello se estima que el Fondo debería de contar con un presupuesto amplio para aplicarlo a los programas prioritarios de infraestructura primaria, apoyo a las localidades y/o zonas desarrollables para la atención de rezagos, la dotación de grandes equipamientos sociales y mantenimiento de los sectores turísticos.

El Fondo de Promoción Turística ZMG deberá crearse como un organismo mixto, público privado, de nivel estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía financiera y presupuestaria, con facultades de decisión, debidamente regulado por un cuerpo colegiado de administración y vigilancia en los que estén representados los sectores público y privado.

9.2.2.1. Tareas

Se le delegaría al Fondo la realización de tareas específicas de interés colectivo y beneficio general como son:

- Atención de rezagos urbanos (reservas urbanas, áreas aptas para crecimiento urbano, reservas turísticas, etc.).
- Construcción de infraestructura básica o primaria (como libramientos, bulevares, agua potable, colectores centrales, plantas de tratamiento, etc. siempre y cuando se compruebe su viabilidad).
- Conservación, operación y mantenimiento de la imagen urbana.
- Dotación de equipamientos turísticos que permitan enriquecer los atractivos naturales y culturales de la zona, diversificar la oferta de servicios turísticos.

Dicho Fondo permitirá captar recursos y destinarlos para apoyar a las zonas con atención de rezagos urbanos, los cuales al no contar con la oferta de suelo urbanizado a su alcance, optan por asentarse en sitios no aptos y esto resulta inviable para la dotación de servicios.

9.2.2.2. Funciones

El Fondo de Promoción Turística ZMG tendría como principales atribuciones:

- Integrar un fondo de inversión equivalente a la inversión turística, adicional a los ingresos que perciben los municipios del 25% de los recursos generados por el Fideicomiso de la Zona Metropolitana de Guadalajara. para atender las necesidades de infraestructura primaria y equipamientos del destino turístico.
- Adquirir y Administrar equitativamente los recursos del Fondo Metropolitano que actualmente son manejados por SIOP (Secretaría de Infraestructura y Obra Pública).
- Realizar la actualización de los instrumentos de planeación integral y de largo plazo del destino turístico “ZMG”, que se consideran en este programa con el objetivo de identificar y desarrollar nuevos proyectos estratégicos y prioritarios que permitan ofrecer variantes ante un turista cambiante.
- Gestionar ante los tres niveles de gobierno la realización de obras prioritarias o en su caso solicitar el traspaso de los recursos para que la propio Fondo, los construya y obtener financiamiento con instituciones de la banca de desarrollo para la realización de los proyectos prioritarios.
- Ejecutar y operar los programas de obras con la prioridad, agilidad y oportunidad que requiera el destino, asegurando su continuidad
- Generar recursos propios suficientes para hacer autofinanciable su operación y que esta no se convierta en una carga a los erarios públicos.

9.2.2.3. Fuentes de Recursos

Para el funcionamiento del Fondo, se propone crear un fondo de inversión, en el que se integren recursos públicos, privados y aquellos que la propio Fondo genere por su operación, así como el de financiamientos complementarios que obtenga.

Los recursos públicos se conformarían por:

- Aportaciones patrimoniales y de capital de los tres niveles de gobierno.
- Ingresos fiscales como flujo permanente basado en una nueva cooperación por impacto urbano, o bien una parte de la contribución especial por plusvalía.

- Las reservas territoriales que se le aporten para ser destinadas al desarrollo y comercialización de proyectos detonadores que se le destinen para su operación.
- Aportaciones del Fondo Metropolitano

Los recursos privados se conformarían por:

- Las aportaciones patrimoniales que destine el sector privado en casas, bienes muebles e inmuebles, y otras participaciones indirectas debidamente pactadas con las instancias responsables.

Los ingresos propios se conformarían por:

- Los que le correspondan por la prestación de servicios de operación y mantenimiento de sectores turísticos y centro urbano.
- Concesión y operación de servicios públicos como sistemas de agua potable y alcantarillado, sistema de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos, estacionamientos públicos, etc.
- Desarrollo y operación de proyectos inmobiliarios
- Por derechos de concesión de las zonas federales, etc.
- Financiamiento:
- El Fondo podrá solicitar financiamiento a la banca de desarrollo nacional e internacional, como pueden ser BANOBRAS, BID, Banco Mundial, o la Banca Europea, prestando las garantías necesarias.

9.2.2.4. Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica del Fondo dependerá básicamente del origen y de la mezcla de los recursos, ya sea que se trate de recursos privados mayoritarios o recursos públicos mayoritarios.

En el primer caso adoptaría una forma de sociedad anónima, empresa mercantil, estaría mayoritariamente conformado por representantes del sector privado, o bien si los recursos fueran mayoritariamente públicos sería una empresa de participación estatal, organismo público descentralizado.

Figura 451

NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO

[illegible]

FUENTE: CEURA S.A. de C.V.

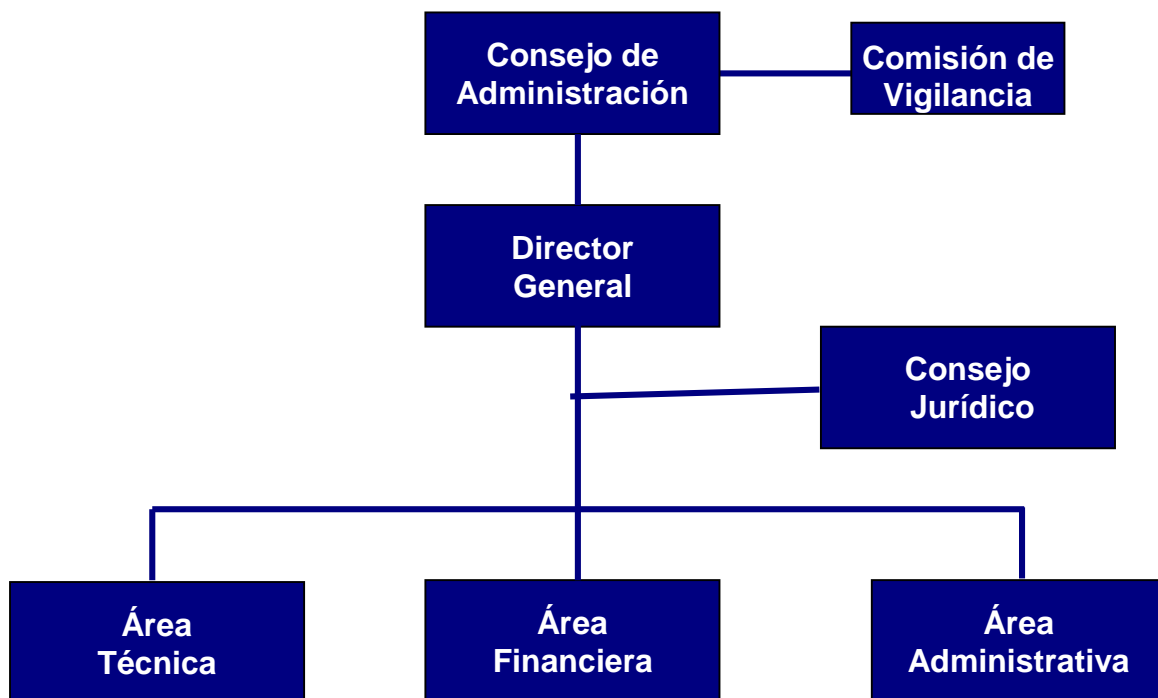
Se recomienda que el fondo opere como un organismo mixto público privado, en la que exista una ligera mayoría de recursos públicos pero con una fuerte presencia del sector privado y social.

9.2.2.5. Estructura

El Fondo contaría con la siguiente estructura con sus respectivas atribuciones.

Cuadro 256

ESTRUCTURA DEL FONDO



FUENTE: FONATUR (Fondo Nacional al Fomento del Turismo)

La comisión de vigilancia tendrá entre sus atribuciones.

- Conocer y dictaminar los estados financieros de la Fondo.
- Ordenar la práctica de todo tipo de auditorías a la Fondo y a cualquiera de las promociones e inversiones que el Fondo respalde.
- Realizar los estudios necesarios sobre el Fondo, relacionados con su organización, funcionamiento y desempeño.

El consejo de administración tendrá entre otras las atribuciones de:

- Aprobación del plan de labores y de financiamiento así como el presupuesto.
- Aprobación de reglamento interno
- Modificación y extinción de empresas donde el Fondo participe como socio o dueño.
- Gestión y coordinación de sus acciones y la realización de programas estratégicos con las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno con la participación de la comisión intersecretarial de turismo.
- El consejo de administración quedará integrado por:
- El gobernador del Estado de Jalisco o su representante que lo presidirá y tendrá voto de calidad y derecho de voto.
- Igual número de consejeros del sector público (federal, estatal y municipal) y privado (asociaciones de hoteleros, desarrollos inmobiliarios, prestadores de servicios turísticos a través de sus propias cámaras consejos o asociaciones).

El director general será designado y removido por el consejo de administración, con base en un tema que presenten los consejeros del sector privado.

9.2.2.6. Base jurídica

La base para la creación de la Fondo debe sustentarse en la promulgación de una Ley emitida por el Congreso Estatal y aprobada por cada uno de los Cabildo Municipales que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara, garantizando así su permanencia y obligatoriedad.

Esta ley tiene por objeto regular:

- La concurrencia y coordinación Federal, Estatal y Municipal para la creación y operación de la agencia.
- La concertación con los empresarios y prestadores de servicios turísticos para la creación y operación del Fondo.
- La creación y operación del Fondo como organismo mixto privado – público.

Figura 452

LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA



FUENTE: FONATUR

El fondo deberá contar con una fuente de financiamiento, proveniente de cualquiera de los siguientes sectores o entidades: Iniciativa Privada (IP), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), Banca Internacional de Desarrollo y/o Fomento (BID), Gobierno Federal, Gobierno del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal, Organismos no Gubernamentales (ONGs), Fundaciones y Donaciones, Asociaciones Nacionales e Internacionales y Emisión de Bonos.

A su vez deberán estar integradas por:

- Coordinador General
- Secretario Técnico

Encargado de Asuntos Administrativos

- Vocal del Gobierno Federal
- Vocal del Gobierno Estatal
- Vocal del Gobierno Municipal que integran la zona metropolitana

- Vocal municipal del Sector Social
- Vocal municipal del Sector Privado
- 2 Vocales Asesores, de acuerdo a las necesidades del programa, pertenecientes al sector educativo.
- 2 Vocales Asesores, de acuerdo a las necesidades del programa, pertenecientes al sector privado.
- 2 Vocales Asesores, de acuerdo a las necesidades del programa, pertenecientes al sector social.

El proceso de constitución de un Fondo consiste en lo siguiente:

- Llevar a cabo la sesión de constitución el Fondo de Promoción Turística.
- Establecer un plazo, de acuerdo a las necesidades del programa, para la presentación de acciones estratégicas de inversión, por parte de cualquiera de los actores invitados.
- Levantar el acta de constitución del Fondo de Promoción Turística, así como los compromisos de cada participante, para lo cual a continuación se presenta el formato con el cual debe quedar constituida el acta.
- Invitar a los integrantes que conformarán el Fondo de Promoción Turística son los principales organismos sociales, principales inversionistas (OFVC, CANACO, CANIRAC, Asoc. Hotelera, Asoc. de Inversionistas y Empresarios Turísticos, Guadalajara 2020) y promotores, agentes financieros como BANOBRAS¹, principales desarrolladores inmobiliarios, principales propietarios de la tierra, principales ONGs² representantes de Universidades, y los representantes de Colegios de Profesionales; otros actores que por las características propias del Programa, sean necesarios; y los principales organismos de la infraestructura básica de la ciudad: CNA³, CFE⁴ y CEA Jalisco⁵.

1 BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

2 ONG: Organización no Gubernamental.

3 CNA: Comisión Nacional del Agua

4 CFE: Comisión Federal de Electricidad

5 CEA: Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA Jalisco)