
9.2 Estructura socio-política del municipio, una base necesaria para la implementación de la planificación

Además de conocer la situación actual del turismo en la zona de estudio es importante conocer la estructura socio-política a fin de percibir cuáles son las fortalezas y las deficiencias administrativas, especialmente con relación a la organización turística. También es fundamental conocer los principales deseos e intereses de la comunidad local en cuanto al desarrollo turístico de la zona y saber cómo la comunidad actúa en el sector.

El conocimiento de la estructura socio-política del municipio de Caldas Novas nos posibilita caracterizar el papel del sector público. Analizaremos la organización institucional y su complejidad, considerando como elemento básico la asignación de las competencias administrativas y la capacidad de coordinación. Después, examinaremos la estructura del sector privado y, por último, la articulación existente entre ambos, ya que la mutua comprensión de estos organismos y sus interrelaciones son un punto vital a la hora de abordar planes y programas de desarrollo del turismo.

9.2.1 Organización de los organismos públicos y privados

En este apartado analizamos tres elementos con cierto detalle: en primer lugar, la estructura de la administración local en general; en segundo lugar, el funcionamiento de aquella parte de ésta que se responsabiliza del turismo, es decir, la *Secretaría Municipal de Turismo*; y finalmente los organismos representativos del sector privado.

9.2.1.1 La estructura de la administración local

Antes que nada, se ha de resaltar que se ha implantado recientemente una reforma administrativa en el municipio de Caldas Novas, concretamente el 17 de septiembre de 2001. Por lo tanto la *Prefeitura Municipal* de Caldas Novas presenta una nueva estructura administrativa cuyo funcionamiento aún no ha sido comprobado.

Esta nueva propuesta administrativa tuvo en consideración informaciones inventariadas y analizadas durante el proceso de elaboración del *Plano Diretor de Caldas Novas*, conforme lo explicado en el apartado anterior. Este documento facilitó el reconocimiento de una serie de puntos débiles en la organización socio-política local e indicó unas directrices para el futuro desarrollo de Caldas Novas. Se constató que:

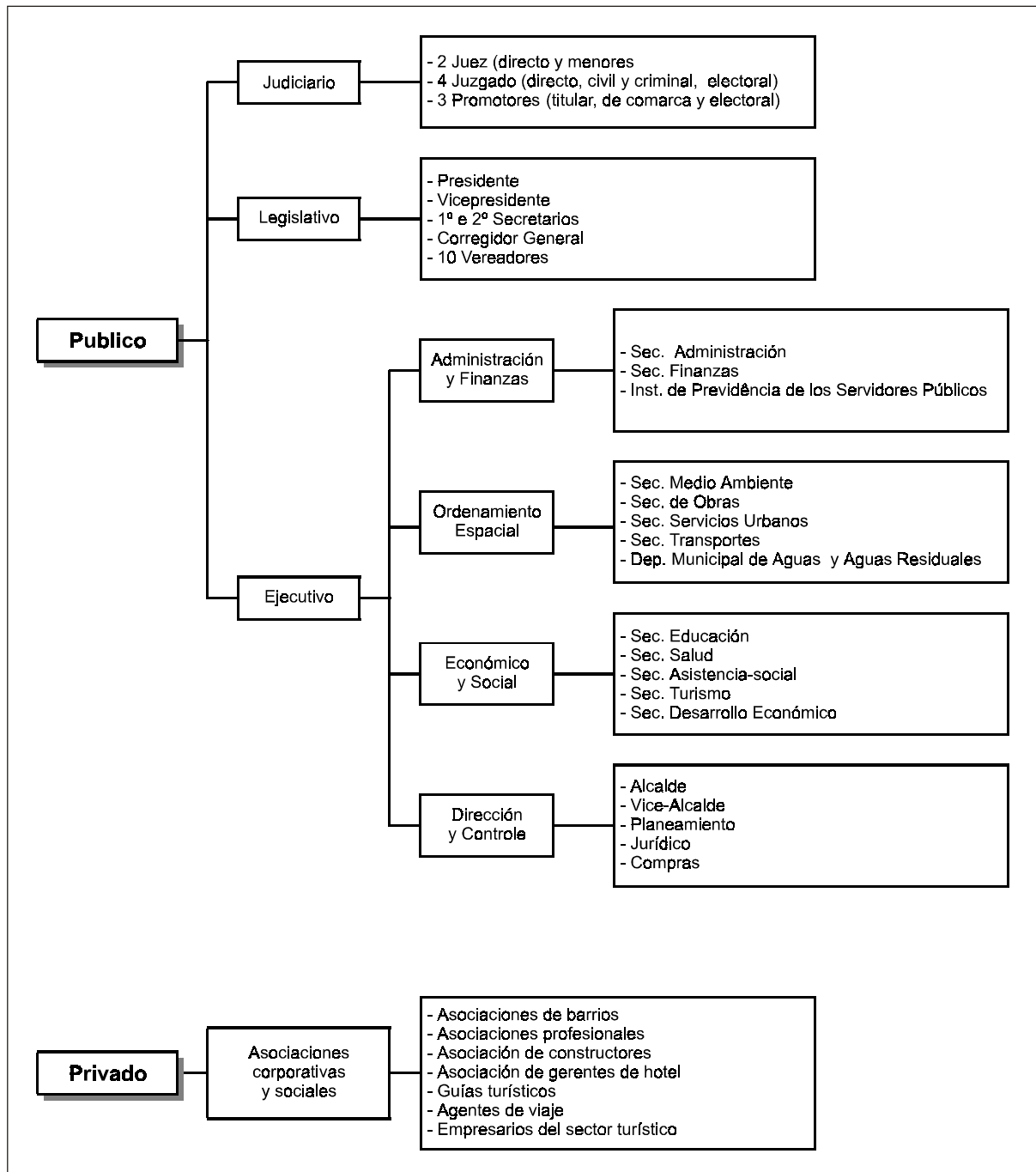
1. En la estructura administrativa anterior no existían departamentos que respondieran plenamente a las inquietudes prioritarias de la comunidad
2. Había una duplicidad de función en algunos departamentos
3. La actuación de algunas secretarías era aislada e independiente, generando conflictos en la gestión

Se enmarcan los puntos más destacados de esta nueva estructura administrativa, que se configura en las principales diferencias con la estructura anterior:

1. Los sectores de actuación de la estructura administrativa fueron reorganizados en cuatro órganos mayores, con el fin de facilitar la gestión de manera departamental, es decir:
 - 1.1 Órgano de dirección y control, responsable de la coordinación de la planificación gubernamental, de la representación político-social, de la articulación entre los diferentes poderes y del asesoramiento jurídico
 - 1.2 Órgano económico y social, responsable del desarrollo económico, asistencia social, salud educación y turismo
 - 1.3 Órgano de ordenación espacial, responsable de obras y gestión territorial
 - 1.4 Órgano de administración y finanzas, responsable de la administración del sistema de control de la ejecución del presupuesto y finanzas
2. Se agruparon las secretarías afines de forma que estuviesen más conectadas, con el fin de aumentar la integración entre ellas y evitar el solapamiento de funciones
3. Fueron creadas nuevas secretarías y se reorganizaron los departamentos, a fin de suprimir algunas lagunas administrativas

La nueva estructura administrativa se expone en la Figura 9.4.

Figura 9.4: Estructura socio-política del municipio de Caldas Novas

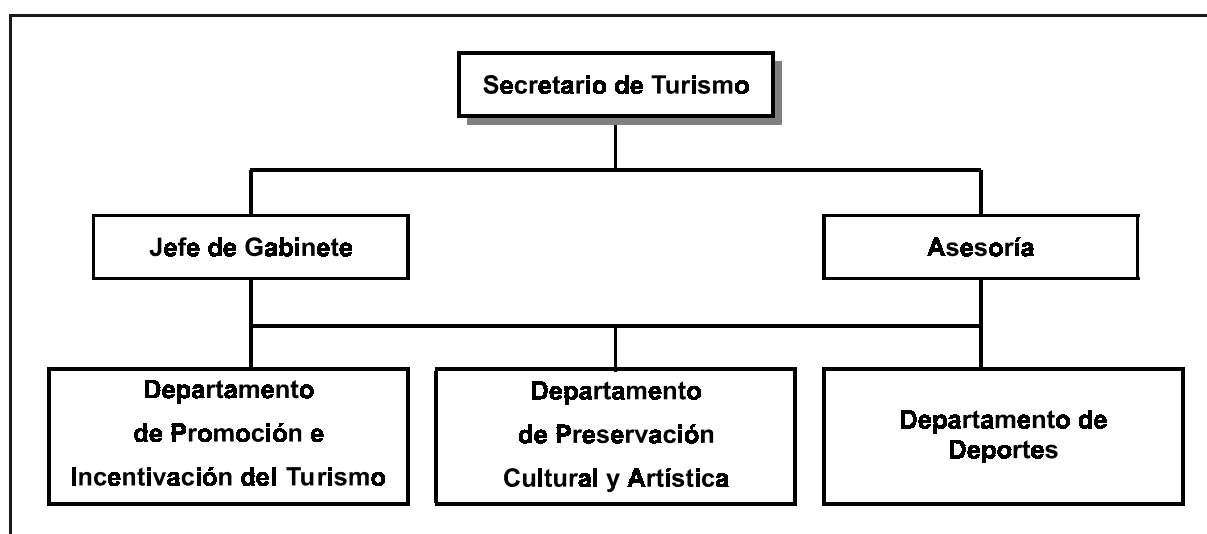


Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el *Ayuntamiento de Caldas Novas*.

9.2.1.2 Funciones y finalidades de la *Secretaría Municipal de Turismo de Caldas Novas*

Dado que este trabajo trata del turismo en la región nos parece esencial examinar en mayor profundidad la organización de la Secretaría Municipal de Turismo de Caldas Novas que se integra en el órgano que agrupa las diversas secretarías de tipo económico y social. Integran la estructura organizativa de la *Secretaría Municipal de Turismo* un jefe de gabinete y una asesoría que dependen directamente del secretario y coordinan tres departamentos diferentes, conforme presentamos en la Figura 9.5.

Figura 9.5: Estructura de la *Secretaría Municipal de Turismo* de Caldas Novas



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos facilitados por la *Secretaría Municipal de Turismo de Caldas Novas*.

Esta secretaría tiene por finalidad ejecutar la política municipal de turismo comprometiéndose a:

1. Desarrollar y coordinar acciones que busquen la incentivación y la difusión de las manifestaciones artísticas y turísticas en el ámbito del municipio
2. Mantener y administrar el *Casarão* y el *Balneário Municipal*²³ y demás establecimientos culturales de propiedad del ayuntamiento
3. Promover acciones integradas, con el objetivo de estimular, incentivar y apoyar las actividades de turismo en el municipio
4. Programar y coordinar actividades e iniciativas que propicien la oportunidad de acceso de la población a eventos artísticos y culturales realizados en el municipio

²³ Estos son monumentos históricos del municipio considerados recursos turísticos importantes.

5. Promover la realización de actividades destinadas al ocio de sectores populares, la integración popular, así como la creación y ampliación de los espacios de ocio comunitario
6. Incentivar y prestar asistencia a las iniciativas particulares o de carácter comunitario que contribuyan a la elevación del nivel cultural de la población

9.2.1.3 Los organismos representativos del sector privado

Los intereses del municipio también están representados por asociaciones corporativas y sociales, tales como las asociaciones de vecinos de barrio y de diferentes categorías profesionales. Otras están más vinculadas a sectores económicos, tales como la hotelería, la construcción civil y el comercio. De entre éstas, destacamos la *Associação dos Gerentes de Hotéis de Caldas Novas (AGEHCAN)*, en la que está representada la mayoría de los hoteles con un gran flujo turístico. Así, se puede afirmar que el colectivo de los hoteleros está bien articulado en el municipio y que su actuación en el mercado turístico local es decisiva.

9.2.1.4 Consideraciones sobre la organización socio-política del municipio

Queda claro que uno de los objetivos de la reorganización de la estructura administrativa, en principio, tendría que constituir un paso hacia un desarrollo más sostenible, aunque todavía no está claro el grado de eficacia del diálogo entre las diferentes secretarías o sectores por tratarse de un procedimiento nuevo. Otro aspecto relevante es la presencia de una tradición política más autoritaria, que no contemplaba la participación popular desde las etapas iniciales de cualquier plan a ser ejecutado.

Un análisis más detallado permite identificar algunos puntos muy positivos en las finalidades de la *Secretaria Municipal de Turismo*:

1. Incorpora los aspectos culturales y deportivos en sus actuaciones y se preocupa por el realce de los monumentos históricos
2. Pretende garantizar el acceso de la población local a espacios y actividades de ocio

Sin embargo, se identifican ciertas deficiencias marcadas:

1. Dispone de recursos económicos limitados para la realización y mantenimiento posterior de sus iniciativas

2. Aunque es consciente de que el modelo turístico actual existente tiene defectos, no propone programas claros para su control o limitación en el futuro
3. Aún conociendo las potencialidades de la zona para sostener otras formas de turismo, no ha planteado programas para estructurarlas como una oferta estable

También merece consideración la idoneidad de los diversos organismos -en especial la de esta Secretaría- para canalizar recursos para el desarrollo ordenado del sector turístico, considerando, por un lado, que los intereses de los grandes inversores turísticos pueden entrar en conflicto con los de la Secretaría y, por el otro, la ausencia de recursos públicos específicos, legitimados por ley, para fortalecer esta Secretaría. Estas cuestiones serán analizadas con mayor profundidad en la Sección III, en la que se formula una propuesta de plan de desarrollo turístico para Caldas Novas.

9.2.2 Las prioridades del sector público y privado, según las manifestaciones de sus representantes

Tal como se recomienda en las diversas metodologías de planificación que se han analizado (Alkehurst, 2001; Bissioli, 2000; López, 1998; Hernández y Alfonso, 1982; Mill y Morrison, 1992), se ha procedido a descubrir las opiniones, intenciones y preocupaciones de los sectores público y privado, de modo que revelen la influencia que éstos puedan tener en el desarrollo turístico local. Por lo tanto, en este apartado presentamos una síntesis de las informaciones obtenidas a través de entrevistas con representantes de empresas y organismos involucrados directa o indirectamente con el sector turístico, incluyendo:

1. El Secretario de turismo, Sr. Walter Luiz, director del organismo competente para planificar, coordinar y controlar programas y actividades del sector turístico
2. El Presidente de la AGEHCAN, Sr. José Sparapani, que es el representante de la asociación de los gerentes de hoteles de Caldas Novas y, por lo tanto, responsable de la articulación de la mayoría de los gerentes de hoteles con los otros empresarios locales, el poder público y el poder judicial
3. La Sra. Magda Mofatto Hon y el Sr. Mauro Henrique Palmerston Lemos, quienes representan a los empresarios hoteleros en la Cámara Municipal, con el fin de defender los intereses de los inversores del sector turístico
4. Los gerentes de los hoteles *Pousada do Ipe*, Sr. Marco Antônio Faria, y *hotel CTC*, Sr. Jose Antonio Lopes, consagrados como hoteles con una gran demanda y que contribuyen de manera significativa a la economía turística de la zona. Conocen en

profundidad las debilidades del sector hotelero y tienen opiniones bien formadas sobre los posibles caminos para el desarrollo de la actividad turística en la región, debido a su estrecho contacto con los turistas y gran parte de los empresarios locales involucrados en la hotelería y el turismo

5. Los gerentes de varias agencias de viaje, que conocen bien el punto de vista de los visitantes sobre las debilidades del sector turístico y tienen una opinión formada sobre las actuaciones del sector público para diversificar la actividad turística en la zona
6. Los presidentes de varias Asociaciones de Vecinos de Barrios, que remarcan los problemas sociales provenientes de la actividad turística
7. Algunos de los principales constructores, cuya actividad está directamente relacionada con el crecimiento del turismo, al ser este último el principal factor de expansión del perímetro urbano del municipio
8. Representantes del sector de la enseñanza, especialmente los dos centros de enseñanza superior locales que preparan los recursos humanos que se emplean en el sector turístico
9. La empresa responsable de la elaboración del *Plano Diretor de Caldas Novas*, Sr. Luiz Otavio, responsable, junto con su equipo, de la elaboración del actual plan director del municipio, que, entre otros puntos, discute las posibilidades de crecimiento y fortalecimiento del sector turístico

Reunimos los resultados en dos apartados distintos que reflejan, por un lado, la opinión de la administración pública y, por otro, los puntos de vista de la comunidad y los subsectores económicos implicados.

9.2.2.1 El sector público: la *Secretaria Municipal de Turismo*

Las competencias y objetivos principales de esta Secretaría son la planificación y ejecución de directrices para el desarrollo del turismo en Caldas Novas, además de la gestión de un centro de recepción al turista. Esta Secretaría ha redactado una propuesta para el desarrollo turístico de Caldas Novas hasta el año 2004 que consiste en la identificación de los principales puntos turísticos bajo su jurisdicción, para los que se han formulado unos objetivos específicos y unas acciones necesarias para cumplir con dichos objetivos. Las líneas básicas de la propuesta se resumen a continuación en el Cuadro 9.3.

Cuadro 9.3: Acciones de desarrollo de puntos turísticos de Caldas Novas

Punto turístico	Objetivo	Acción
<i>Balneário Municipal</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Revitalizar el Turismo de Salud con la instalación del <i>Museu das Aguas Quentes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear un museo que divulgue la historia y propiedades terapéuticas de las aguas termales de Caldas Novas - Rehabilitar el edificio y equipos para los baños terapéuticos
<i>Casarão</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la oferta de actividades culturales - Conseguir una mayor participación de la comunidad y de los turistas en las actividades culturales 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear el “<i>Centro de Tradições Goianas</i>”
<i>Lago de Corumbá y Río Pirapitinga</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la visitación y uso turístico - Garantizar la conservación del embalse 	<ul style="list-style-type: none"> - Redactar normas de protección y reglamentación de uso - Desarrollar la pesca deportiva y los deportes náuticos
<i>Praça do Cerrado</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar un espacio cultural público 	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuar las infraestructuras existentes relacionadas a la recepción y información del turista - Implantar nuevas infraestructuras turísticas - Elaborar un calendario de eventos y actividades
<i>PESCAN</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar el <i>PESCAN</i> en la oferta turística del municipio 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar el ecoturismo e incentivar el aumento de la frecuentación del parque
<i>Feira do Luar</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar la artesanía local como prioridad y fomentar una mayor afluencia de turistas 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar directrices de productos que podrán ser comercializados en la <i>Feira do Luar</i>

Fuente: Elaboración propia, según *Secretaria Municipal de Turismo*.

Estas directrices nos indican la disposición de la *Secretaria Municipal de Turismo* para estimular la diversificación del mercado turístico, estimulando el uso de otros recursos turísticos existentes independientemente de las aguas termales. Integra especialmente el *PESCAN* y el *Lago Corumbá*, que estimularían el ecoturismo y el turismo deportivo respectivamente. El aprovechamiento de estos espacios conduciría a la diversificación de la base del turismo. La Secretaría se preocupa también por la renovación de monumentos históricos que posibilitarían una revitalización del turismo cultural, además del turismo de salud.

Sin embargo, como paso previo, hace falta un conocimiento crítico del modelo turístico local y los mecanismos viables para articularlo con estas otras formas de turismo. Hará falta posteriormente definir las iniciativas prioritarias para proceder a redactar programas específicos para su implantación. Aparte de estas consideraciones, resalta también la ausencia en la actualidad de fuentes concretas de financiación para asegurar los

recursos económicos necesarios para promocionar estas iniciativas. Se perfila un modelo turístico con una mayor preocupación por las necesidades de ocio de la población local, una diversificación de la base de la oferta y de los espacios a desarrollar, mucho más en consonancia con los objetivos de un desarrollo sostenible, no sólo del turismo sino del municipio en general.

9.2.2.2 Las inquietudes de la comunidad y los sectores económicos implicados en el turismo

Las principales consideraciones de los diversos organismos y asociaciones presentes en la comunidad local con respecto a la cuestión turística de la zona, son descritas a continuación. Se trata cada grupo por separado, ya que cada uno resaltó, al ser entrevistado, los aspectos que más le interesaban, preocupaban o incumbían.

1. AGEHCAN

Como ya se ha señalado, la mayoría de los hoteles están trabajando con un margen de beneficios muy bajo, ya que la bonanza de la temporada alta no compensa las pérdidas de la temporada baja, provocadas por la baja demanda y la rebaja de precios sin poder disminuir los gastos fijos de sus hoteles. Proponen como solución a este problema:

- ⇒ Implantar políticas de incentivos municipales y redes de cooperación entre los hoteles a fin de mantener precios más o menos
- ⇒ Atraer el turista motivado por una serie de ofertas apoyadas sobre una gama más variada de recursos, como el *Hot Parque*, el *PESCAN* y el *Lago Corumbá*, sin reducir la principal oferta del disfrute de las aguas termales. Esto tendría más probabilidad de garantizar una demanda constante a lo largo del año, debido a la facilidad de acceso a la zona

Otra argumento frecuentemente citado en las entrevistas fue que el sector turístico no está capacitado para atraer un segmento importante que es el mercado de negocios. Caldas Novas está muy solicitada para celebrar congresos y reuniones, pero no ofrece infraestructuras suficientes, con excepción de la hotelera. De hecho, algunos eventos con 1500 asistentes ya se han realizado, aunque las instalaciones disponibles no eran idóneas. Haría falta un centro de convenciones y que el aeropuerto dispusiera de una terminal de pasajeros para recibir adecuadamente al público asistente. A esta clara deficiencia, hay que sumar la escasa oferta de actividades lúdicas complementarias, o sea, la limitación de ofrecer solamente productos de un turismo de *sol y piscina*.

Los entrevistados también hicieron referencia a las repercusiones negativas que la creación de los numerosos condominios ha tenido para el sector hotelero, pues muchos turistas que acudían regularmente a la zona y se hospedaban en hoteles, han comprado pisos en estos condominios y además alojan a sus familiares y amigos. Otro punto importante es que el número de condominios está aumentando rápidamente, afectando así la calidad tanto visual como de las infraestructuras y los servicios de todo el municipio. Esto perjudica igualmente la calidad ambiental de la ciudad, y resalta una vez más la necesidad urgente de un nuevo plan de ordenación territorial.

2. Empresarios hoteleros

A pesar de sentirse atraídos por la posibilidad del desarrollo del turismo ecológico, los empresarios consideran que todavía es prematuro invertir en esta forma alternativa de turismo. Ellos argumentan que existe la necesidad de tener asegurado primero la operación de unos servicios y unas estructuras de gestión del parque, que se configura como el punto clave del turismo ecológico en la región.

3. Agentes de viaje y Guías turísticos

Sus quejas están centradas en la deficiencia de los programas de capacitación y de la estructura del sector. Con referencia a los guías turísticos en particular, reconocen que tienen un importante mercado potencial de actuación, pues a los turistas que acuden a la zona les gusta que las personas de la ciudad les enseñen los puntos de interés turístico, y especialmente que les acompañen a las áreas protegidas para conocer sin ningún esfuerzo el ecosistema local. Confirman, así, que aún son pocos los turistas de Caldas Novas a quienes les apetece explorar el territorio libremente, debido a la falta de costumbre de visitar espacios protegidos, lo que les hace sentirse inseguros.

4. Asociaciones de Vecinos de Barrios

Las asociaciones vecinales se quejan principalmente de la falta de una oferta de espacios de ocio en la ciudad para los residentes y de los problemas resultantes de la alta concentración de turistas en ciertos puntos populares de visitación en temporada alta. La combinación de ambas circunstancias hace que los residentes tienden a huir de la ciudad o, alternativamente, soportan las dificultades para su disfrute. Unas iniciativas propuestas por las asociaciones son la creación de nuevos espacios de ocio y, en especial, la oferta de actividades culturales y deportivas que atendieran a sus expectativas, con el valor añadido de enriquecer la experiencia turística.

5. Comerciantes

El sector comercial depende en gran medida del sector turístico y se relaciona muy directamente con los visitantes. Esto hace que ellos se preocupen por conocer los recursos turísticos ambientales y culturales de la zona, con el fin de hacerles más atractivos para el consumidor. De hecho les gustaría disponer de información sobre la potencialidad turística de la ciudad. No obstante no se interesan por invertir en programas de formación.

6. Constructores

Evidentemente el interés de los constructores es expandir cada vez más esta actividad para atender al público interesado en acceder a la compra de un inmueble en Caldas Novas. Los compradores los hacen servir como residencia secundaria o bien como inversión, debido a la importancia turística de la ciudad que garantiza una demanda continua de estos inmuebles para períodos cortos.

7. Los educadores

Un reto de las instituciones locales de enseñanza es el perfeccionamiento del estudio de la temática del turismo, por creer que ésta es la vocación del municipio, así como la mayor deficiencia en la actualidad. Por el lado positivo, los educadores son conscientes de la necesidad de estar mejor preparados académicamente. También remarcaron la ausencia de programas de cooperación entre ellos y el sector público y privado.

En resumen, las entrevistas con las diversas entidades y grupos implicados en y comprometidos con el turismo nos permite concluir que ya existe un alto grado de conciencia de la importancia del turismo en la zona. Las necesidades identificadas por estos grupos fueron:

1. A partir de la oferta turística actual, o sea el uso de las aguas termales, desarrollar otros productos para alcanzar otros segmentos del mercado y combatir la estacionalidad
2. Diversificar la base del turismo con ofertas relacionadas con la naturaleza, tal como el ecoturismo
3. Conservar y mejorar la calidad ambiental, tanto natural como de la zona construida
4. Realizar programas de capacitación dirigidos a las personas que actúan directa o indirectamente en el turismo
5. Ofrecer actividades y espacios de ocio adecuados para la población local

Sin embargo, observamos que la mayoría de estas sugerencias y deseos todavía no se ha concretado como propuestas estructuradas, ni se ha materializado como proyectos

dotados de recursos económicos, ni tampoco cuentan con un promotor que gestione y ponga en marcha su ejecución.

9.2.2.3 La articulación entre los sectores público y privado

Como punto de partida de nuestro análisis de la organización y articulación de los diferentes compartimentos afirmamos que, para el desarrollo del turismo, es imperativo realizar actuaciones públicas integradoras en el espacio, así como implantar mecanismos de coordinación entre los sectores público y privado para que las medidas tengan éxito. No obstante hemos podido verificar que las administraciones públicas se enfrentan a los problemas de forma sectorial en vez de integradora, es decir, con políticas aisladas, sin una coherencia y planteamientos estratégicos que consideren la complejidad del fenómeno turístico. Esta lógica institucional claramente sectorial para enfrentarse a problemas verdaderamente globales genera disfunciones que repercuten tanto en la comunidad local como entre los turistas.

Otro aspecto relevante es la incapacidad, hasta la actualidad, de los componentes administrativos con competencias genuinamente turísticas para influir decisivamente en otros estamentos de la administración con competencias fundamentales en la organización y ordenación del territorio.

9.3 Las prioridades e inquietudes de los sectores implicados

A pesar de la insuficiente coordinación y articulación entre los diversos organismos y grupos con un interés declarado en el sector turístico, sus prioridades e inquietudes muestran muchas coincidencias. A continuación reunimos las principales prioridades e inquietudes del sector público y privado en un cuadro, con el fin a obtener una síntesis de los intereses de los diversos componentes de la comunidad local (véase cuadro 9.4). Esta información nos ayudará a formular nuestro plan de desarrollo turístico de Caldas Novas, ya que convendrá tener en cuenta estos aspectos para ser discutidos posteriormente en la Sección III de nuestro estudio.

Cuadro 9.4: Prioridades e inquietudes del sector público y privado

Prioridades	Público	Privado
Aumentar el flujo turístico especialmente en temporadas baja		X
Atender otros segmentos de mercado		X
Crear espacios y actividades de ocio específicos para la población local	X	
Desarrollar nuevos productos	X	
Crear redes de cooperación dentro del sector hotelero		X
Inquietudes	Público	Privado
Agotamiento y contaminación del acuífero termal	X	X
Estrangulación del turismo debido a un crecimiento desordenado	X	X
Conflicto de intereses entre políticas públicas e iniciativas económicas privadas	X	X
Capacitación del personal directa o indirectamente vinculado al turismo		X
Pérdida de segmentos de demanda potenciales		X

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, sigue prevaleciendo en la zona la meta de un crecimiento turístico sostenido. Las cuestiones relevantes, en este sentido, son si está creciendo en base a la utilización adecuada de la potencialidad de los recursos turísticos existentes; si el coste ambiental es tolerable; y si la población local está involucrada en este proceso de manera que vean atendidas sus expectativas en el desarrollo del turismo. Dos aspectos importantes a remarcar son, por un lado, el alto grado de conciencia de la comunidad local de la necesidad de cuidar el recurso turístico básico que es el acuífero termal y, por otro lado, su reclamación de tener una participación efectiva en las decisiones políticas que afectan el desarrollo del turismo en la región. Cabe recordar que el apoyo de las comunidades locales siempre es un factor importante en el éxito de las iniciativas de desarrollo.

Es sabido que, en los momentos de despegue del desarrollo de la actividad turística, la preocupación principal es propiciar el crecimiento de la oferta, mientras que la preocupación en áreas y destinos ya maduros se orienta hacia la reestructuración turística. En este sentido, verificamos una actitud favorable a las nuevas tendencias basadas en la oferta de diferentes tipos de turismo, aprovechando las potencialidades del territorio. Éste sería el camino para atender a las preferencias de otros segmentos de la demanda y, consecuentemente, ampliar el mercado turístico existente en este momento en Caldas Novas. Sin embargo, estas iniciativas no están concretadas a nivel de programas de actuación. Otro punto relevante es que las propuestas de desarrollo turístico identificadas por el sector público no cuentan hasta ahora con ningún programa de implantación o fuente de financiación, lo que nos hace cuestionar su viabilidad si no cambian las circunstancias actuales.