

Los volúmenes I y II constituyen la primera parte del proyecto "Reorganización de la Dirección Provincial de Turismo" y en ellos se transcriben la descripción de la situación actual de la estructura y funcionamiento de dicho organismo y el Manual de Organización que se propone como solución a los problemas detectados.

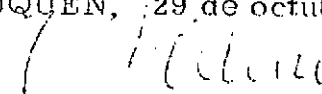
El proyecto será completado, en otro volumen, con la correspondiente propuesta de Manual de Procedimientos, complementada con un proyecto de disposición de oficinas.

Este estudio ha sido realizado por los técnicos analistas y el personal de apoyo del Area de Planificación Administrativa de la Secretaría de Estado del COPADE, con la colaboración del Consejo Federal de Inversiones.

A través de todas las etapas de su realización se ha contado con el permanente estímulo del señor Secretario General de la Gobernación, la continua y total colaboración del señor Director, funcionarios y empleados de la Dirección Provincial de Turismo y el apoyo decidido y habitual de las autoridades de la Secretaría de Estado del COPADE. La bondad que pueda alcanzar este trabajo, respecto de los objetivos que fueron señalados, es el resultado de las actitudes mencionadas y de la dedicación y capacidad de los técnicos que lo tuvieron a su cargo.

Cualquier inadvertencia, yerro o imperfección que puedan viciar los resultados del análisis y la propuesta, deben ser atribuidos exclusivamente a la asesoría del proyecto.

NEUQUEN, 29 de octubre de 1976.


Dr. ANIBAL OSCAR PATRONI
Experto a cargo de la asesoría
y coordinación del proyecto

INDICE GENERAL

VOLUMEN I

INTRODUCCION GENERAL

	Pág.
Contenido del Estudio	2
Principales conclusiones	7
Etapas de la operación de reorganización	13

PRIMERA PARTE

SITUACION ACTUAL Y ANALISIS CRITICO

CAPITULO I

OBJETIVOS

Objetivos	21
-----------------	----

CAPITULO II

ESTRUCTURA

1. Estabilidad de la estructura	26
2. Pirámide Organizativa	69
3. Regionalización	75
4. Atribuciones y niveles de decisión	81

CAPITULO III

FUNCIONES

	Pág.
1. Consideraciones generales	87
2. Funciones legales y de hecho	103
3. Análisis de las funciones	
3.1. Función Promoción	106
Situación actual y crítica	106
Recomendaciones	108
3.2. Función Información	112
Situación actual y crítica	113
Recomendaciones	115
3.3. Función concesiones	117
Situación actual y crítica	117
Recomendaciones	121
3.4. Función Fiscalización	124
Situación actual y crítica	124
Recomendaciones	128
3.5. Función Planificación	130
Situación actual y crítica	130
Recomendaciones	133
3.6. Función Administración General	
3.6.1 Administración de personal	137

	Pág.
Situación actual y crítica	137
Recomendaciones	144
3.6.2 Registro y control del movimiento de la documentación	147
Situación actual y crítica	147
Recomendaciones	148
3.6.3 Administración de los recursos financieros	150
Situación actual y crítica	150
Recomendaciones	152
3.6.4 Administración de materiales, actividades auxiliares y de servicio	155
Situación actual y crítica	155
Recomendaciones	157

VOLUMEN II

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTOS

	Pág.
1. Inscripción de Establecimientos Hoteleros o afines	
1.1. Situación actual	160
1.2. Crítica	163
2. Inspecciones a Establecimientos Hoteleros o afines	
2.1. Situación actual	165
2.2. Crítica	167
3. Autorización de aumento de tarifas	
3.1. Situación actual	170
3.2. Crítica	171
4. Asesoramiento y control del trámite del Crédito Hotelero	
4.1. Situación actual	173
4.2. Crítica	179
5. Gestión de compra directa	
5.1. Situación actual	182
5.2. Crítica	184
6. Gestión de compra por Caja Chica	
6.1. Situación actual	186

	Pág.
6.2. Crítica	187
7. Rendición de Caja Chica	
7.1. Situación actual	190
7.2. Crítica	191
8. Rendición de Caja Chica de Delegaciones	
8.1. Situación actual	194
8.2. Crítica	195
9. Solicitud de viáticos y fondos para gastos	
9.1. Situación actual	197
9.2. Crítica	198
10. Otorgamiento de permisos de caza y pesca	
10.1. Situación actual	201
10.2. Crítica	203
11. Control de asistencia	
11.1. Situación actual	205
11.2. Crítica	206
12. Solicitud de licencia	
12.1. Situación actual	209
12.2. Crítica	210
13. Control interno de la documentación	
13.1. Situación actual	212
13.2. Crítica	215

CAPITULO V

RECURSOS MATERIALES Y DISTRIBUCION DE OFICINAS

	Pág.
1. Situación actual	217
2. Crítica	229
3. Recomendaciones	238

SEGUNDA PARTE

PROPUESTA DE MANUAL DE ORGANIZACION

CAPITULO VI

MISION, ESTRUCTURA, FUNCIONES Y/O ACTIVIDADES

1. Misión y estructura	246
2. Funciones y/o actividades	
2.1. Departamento de Promoción e Información	251
2.2. Departamento de Concesiones y Fiscalización	255
2.3. División de Administración y Despacho.	
2.3.1. Sección de Ejecución Presupuestaria y Manejo de Fondos	257
2.3.2. Oficina de Personal	259
2.3.3. Oficina de Suministros y Servicios Auxiliares	262
2.4. División de Planificación	
Estadística, Documentación, Estudios y Proyectos.	266

Pág.

Programación, Presupuesto, Organización y Capacitación.....	270
---	-----

CAPITULO VII

ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS

1. Director Provincial de Turismo.....	274
2. Jefes de Departamento	
2.1. De Administración General (comunes a todos los jefes de Departamento).....	278
2.2. Jefe del Departamento de Promoción e Información...	280
2.3. Jefe del Departamento de Concesiones y Fiscalización.	282
3. Jefes de División	
3.1. De Administración General (comunes a todos los jefes de División).....	282
3.2. Jefe de la División Administración y Despacho.....	285
3.3. Jefe de la División Planificación.....	288
4. Jefe de Sección	
4.1. De Administración General (comunes a todos los jefes de Sección).....	290
4.2. Jefe de la Sección de Ejecución Presupuestaria y Manejo de Fondos.....	291
5. Jefes de Oficina	
5.1. De Administración General (comunes a todos los jefes de Oficina).....	292

	Pág.
5.2. Jefe de la Oficina de Personal (Sub-sectorial del Sistema).....	294
5.3. Jefe de la Oficina de Suministros y Servicios Auxiliares	295

INDICE DE FIGURAS

<u>Figura Nº</u>	<u>Descripción</u>	<u>Pág. Nº</u>
1	Estructura de la Dirección Provincial de Turismo (Ley 237): a) Año 1962. b) Año 1965.....	30
2	Estructura según Ley 500 y 503, año 1966.....	42
3	Estructura según Resolución Nº 21, de abril de 1966..	44
4	Estructura existente a fines de septiembre de 1966....	46
5	Resoluciones de la Repartición sobre circunstancias estructurales, hasta fines 1967.....	50
6	Estructura según Decreto Nº 1049, Ley 542 y Resoluciones. Agosto de 1967.....	51
7	Estructura según Decreto 1254 y Ley 563. Setiembre de 1967 a Diciembre de 1968.....	53
8	Estructura según Leyes 582 y 589. Enero de 1969 a Diciembre de 1970.....	55
9	Estructura período 1971-76. Leyes 635 y 654.....	60
10	Estructura detectada Agosto de 1976. Vigencia Ley 947.	61
11	Estructura según modificación interna, Agosto de 1976.	65
12	Estructura real detectada.....	67
13	Distribución porcentual del personal afectado a unidades que cumplen funciones fin y funciones medio.....	97
14	Personal afectado a funciones fin.....	98
15	Personal afectado a funciones medio.....	99

<u>Figura N°</u>	<u>Descripción</u>	<u>Pág. N°</u>
16	Distribución porcentual relativa entre funciones fin.	100
17	Pirámide de sueldos.....	140
18	Distribución de empleados de acuerdo a nivel de estudios.....	142
19	Distribución de empleados por edad.....	143
20	Distribución del personal conforme a la antigüedad en la Repartición.....	145
21	Croquis de ubicación física.....	219
22	Cuadro de distribución de superficie por unidades y áreas. Edificio central.....	221
23	Planta de distribución del espacio por unidades y áreas. Edificio central.....	222
24	Planta de distribución de unidades, muebles y equipos.	226
25	Cuadro de muebles y equipos.....	228
26	Estructura jerárquica.....	248
27	Estructura funcional.....	249

INTRODUCCION GENERAL

CONTENIDO DEL ESTUDIO

Con el objeto de facilitar la lectura de este trabajo, hemos creído oportuno seguir, en su exposición, el mismo sistema que planteaba el plan de trabajo que le sirvió de base y que constituye un programa metodológico ya aprobado.

En ese plan las tareas a desarrollar estaban agrupadas en tres tramos fundamentales: Descripción de la situación actual y análisis crítico, propuesta de Manual de Organización y propuesta de Manual de Procedimientos. Los volúmenes I y II incluyen los temas correspondientes a los dos primeros de los tramos mencionados que, por otra parte, dan su nombre a las dos partes en que se dividen dichos volúmenes. El desarrollo total de estas dos partes alcanza a siete capítulos, precedidos por una introducción general.

El volumen correspondiente al Manual de Procedimientos, que aparecerá próximamente, ha sido, desde el comienzo del estudio, visualizado como de aparición posterior ya que el tratamiento de los temas que él incluye requieren la discusión y aprobación formal de los contenidos de los dos primeros volúmenes.

En el capítulo I se citan y comentan las distintas disposiciones que, a través del tiempo, han tratado de delimitar y fijar la misión del organismo.

El tema del capítulo II, la estructura del organismo, se desenvuelve alrededor de la consideración de temas tan importantes como la estabilidad de la estructura, las formas y dimensiones de la misma, los problemas de

la atención localizada de demanda y las atribuciones y niveles de decisión que actúan en esa estructura. La base de los comentarios que se inscriben en este capítulo ha sido el estudio de todos los antecedentes que se han podido obtener acerca de la trayectoria histórica del organismo y de los sucesivos cambios que las decisiones, instrumentadas legalmente o nó, han producido en el cuerpo del mismo.

Siguiendo el proceso ya enunciado, el capítulo III refleja la intención y el esfuerzo de analizar el grado de comprensión y comportamiento de cada una de las funciones que corresponden a la misión de la Dirección Provincial de Turismo. Esta exposición se dilata para considerar, junto con aquellas funciones que suponemos representan las razones de ser de la institución, aquellas otras que le sirven de apoyo. El análisis y los comentarios incluyen opiniones acerca del nivel de desarrollo de cada una de las funciones efectivamente cumplidas, así como de su relación con los verdaderos fines que persigue la institución.

En cada una de las funciones tratadas se han efectuado recomendaciones, de tipo inmediato, que surgen, inevitablemente, de la expresión de los problemas detectados.

La mecánica de la administración nos enseña que las funciones se operan a través de los procedimientos. Esta es la razón de que el tema de los procedimientos sea el interés central del capítulo IV. Nos introducimos en él a través de la consideración de los principales procedimientos que, realizados

en la institución, tienen las características suficientes para ser definidos bajo este nombre y son, además, reconocidos como tales. La importancia del tratamiento de este capítulo es visible; es allí, a nivel de "lo que se hace cuando se hace", donde entramos en contacto con los aspectos procesales fundamentales, con las formas utilizadas para tratar de conseguir los propósitos perseguidos. Cada uno de los procesos ha sido descripto y criticado, incluso en cuanto a los documentos que se utilizan. Su lectura debe permitir inferir, en forma inmediata, algunas de las necesidades de cambio más fundamentales para la operación del organismo.

No siempre se ha valorado, ni se valora, la importancia que tienen los aspectos físicos, los recursos materiales, en la calidad de la operación de cualquier institución. No sólo es lamentable, por sí misma, esa escasa importancia concedida sino por lo que implica de desconocimiento de los efectos, siempre perniciosos, que un ambiente físico malo o deficiente provoca sobre los otros ingredientes del proceso productivo a que están afectadas las instituciones. El tratamiento de estos aspectos es el tema del capítulo V, con el cual concluye la primera parte de este trabajo.

La segunda parte desarrolla una propuesta concreta de Manual de Organización para la Dirección Provincial de Turismo, enfrentándola como solución a los problemas narrados en la primer parte y como corolario lógico de las críticas y de las recomendaciones que se incluyen también en ella.

El capítulo VI provee, no sólo una definición de lo que deberá con-

siderarse misión de la institución y una estructura consistente con los elementos de esta definición - estructura que se suscribe a los principios funcionales - sino que, además, comprende una exhaustiva enunciación de las actividades que corresponden a cada una de las unidades propuestas lo que, dado el marco conceptual elegido, supone considerarlas como las actividades propias de las funciones señaladas.

La segunda parte concluye con el capítulo VII que cierra el volumen II. En este capítulo se encuentra el detalle de las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios a cargo de cada una de las unidades propuestas.

Como dato esencial de interpretación es necesario consignar que, tanto en el diseño de las actividades, como en el de las atribuciones correspondientes a la Oficina de Personal y a su jefe, hemos seguido la idea de considerarlos parte del Sistema de Administración de Personal que hemos propuesto recientemente.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

La información brindada por los empleados y funcionarios, de todo nivel, pertenecientes a la Dirección Provincial de Turismo, más los datos que fueron recolectados siguiendo los métodos técnicos clásicos de visitas, entrevistas y cuestionarios revelaron, a través de su procesamiento y posterior análisis, la presencia de problemas organizativos de muy diversa índole. Cuando los resultados de este análisis primario fueron además comparados con esquemas técnicos generalmente aceptados y con las necesidades de operación envueltas en las definiciones políticas del Gobierno Provincial, que señalan cuáles deberían ser las aptitudes operativas de esta institución, aparecieron fallas o incapacidades tanto estructurales como funcionales y procesales.

Es verdad que muchas de estas imperfecciones no pueden considerarse, de ninguna manera, privativas de este organismo sino que se revelan como muestra de las que sufre una gran parte, sino toda, la Administración Pública Provincial.

Más aún, son problemas y deficiencias propias de cualquier conjunto administrativo que no ha pasado por un proceso consciente, deliberado y sistemático de reorganización o de renovación administrativa; pero el hecho de que puedan existir excusas, aún suficientes, por su aparición, de que siga siendo necesario- a efectos de calificar medidas para su solución, comprender la necesidad de cambio y establecer criterios de prioridad para ellos - destacar aquellos problemas que, a nuestro entender, tienen un mayor peso relativo dentro del conjunto de aspectos criticables y que, simultáneamente,

son los mismos problemas cuya solución traería aparejadas mayores ventajas. El detalle, que no pretende ser completo, de los problemas que reúnen estas características, es el siguiente:

1. Ha faltado y falta una definición suficientemente clara y precisa del objetivo o misión de la institución, que actuara como núcleo de irradiación de otras definiciones necesarias.
2. Por la misma ausencia mencionada en el punto anterior y por las razones allí expuestas, tampoco ha existido una definición lúcida y valedera de las funciones a cumplir.
3. No existe diferenciación suficiente entre los niveles de dirección y los niveles de operación.
4. No hay distinción entre las actividades propias de las funciones fin y las que corresponden a las funciones medio; por consiguiente no hay tratamiento organizativo que las diferencie, lo que produce su continuo entremezclamiento.
5. La estabilidad de la estructura es muy baja. El examen histórico de su evolución muestra, en períodos realmente cortos, una serie de marchas y contramarchas, de reformas y contrarreformas, cuya sólo enunciación ya da la idea de la confusión reinante.
6. Por debajo del primer nivel no existe ninguna disposición de suficiente jerarquía que, de alguna manera, constituya un impedimento para las continuas reformas introducidas por funcionarios de buena voluntad, pero de

visión necesariamente restringida por su consideración parcializada del problema.

7. No existen criterios homogéneos de departamentación. Las unidades existentes, formalmente creadas o nó, responden a un mosaico de criterios.
8. Existen numerosos casos de subdivisiones de unidades que no se justifican, hay, incluso, unidades que se subdividen en una sola de nivel inferior.
9. Ninguna de las funciones básicas de la Dirección, perfectamente individualizables a través de las normas legales, aunque sea con esfuerzo, está correctamente organizada y los procesos que las sirven adolecen de distintos inconvenientes.
10. Igual comentario debe hacerse respecto de las funciones medio, sus actividades y procedimientos.
11. El sistema de comunicaciones, que no es sistemático, sigue exclusivamente la línea jerárquica. Este problema unido a los defectos de la información que se brinda a los niveles inferiores, disminuye la capacidad de trabajo, aumenta en forma más que proporcional las necesidades de imponer, si ello es posible, una coordinación forzada y aleja la posibilidad de que los agentes asuman la responsabilidad de decidir.
12. La deficiente información va unida (ya como es común, con una asignación de actividades vaga y errática y una delegación de autoridad limitada sólo a algunos cargos y casi nunca expresada en forma precisa y

por escrito. El resultado es que se impulsa a los más altos niveles problemas de muy escasa importancia.

13. Los procedimientos que se utilizan no son la consecuencia de un esfuerzo preconcebido en el sentido de darles unicidad, lo que provoca, como consecuencia, un deficiente uso de los recursos humanos y materiales.
14. Los aspectos vinculados con la administración del personal del organismo sólo son atendidos en sus manifestaciones más primarias, desconociendo o desaprovechando los enormes beneficios que pueden obtenerse de una buena administración de este recurso, el más importante y genuino.
15. El espacio físico que ocupa la Dirección está subutilizado y, como consecuencia de ello, hay una pérdida permanente en la eficiencia de este recurso lo que afecta necesariamente la operatividad del organismo.

La búsqueda de solución a estos problemas y otros que no enunciamos por ser desprendimiento de causas similares o por no revestir la misma importancia, ha constituido el objetivo del presente trabajo, a través del cual hemos tratado de:

1. Definir el objetivo del organismo y sus funciones.
2. Definir con claridad la posición organizativa de las funciones fin y de las funciones medio.
3. Precisar un cuadro de actividades que, además de ser lógicamente consistente con las funciones propuestas, constituya una vía ordenadora de la acción del organismo.

4. Utilizar criterios homogéneos de de departamentacion, a fin de facilitar una actuación coherente de las distintas unidades.
5. Obtener un suficiente grado de descentralización de la autoridad, a través de una clara asignación de las atribuciones que corresponden a cada cargo.
6. Conseguir que esa determinación de los puestos y niveles de decisión no impida una cierta libertad de movimiento que se traduzca en una mayor agilidad administrativa.
7. Conseguir que esa facultad de decidir se lleve al nivel más bajo que resulte práctico, en relación con cada tipo de decisión o con cada tema. Por ello las atribuciones señaladas en el trabajo, sólo deberán constituir una indicación y, cuando esta estructura esté operando, la definición del nivel real al cual se llevará la facultad de decidir será aquel más bajo donde se cuente con capacidad y competencia para resolver problemas e información suficiente para apoyar esa resolución.
8. Sistematizar el manejo de la información atendiendo a la necesidad de ofrecer datos para los fines de definición de las políticas turísticas y de la gestión administrativa de la Dirección.
9. Procurar la implantación de las actividades permanentes de capacitación.
10. Introducir la idea de la necesidad de planificar las reformas en la organización.
11. Estandarizar formularios.

ETAPAS DE LA OPERACION DE REORGANIZACION

La operación total de reorganización comprende cuatro etapas fundamentales:

- a) Estudio y propuesta de un modelo de manual de organización.
- b) Estudio y propuesta de un modelo de manual de procedimientos.
- c) Realización.
- d) Control y mantenimiento de la nueva organización.

La etapa de estudio y propuesta de un modelo de organización comprende:

1. Preinvestigación y diagnóstico

- 1.1. Determinación del alcance del estudio
- 1.2. Determinación del volumen del trabajo
- 1.3. Determinación del personal y materiales necesarios
- 1.4. Determinación de los tiempos a utilizar
- 1.5. Fijación de los lineamientos y objetivos del plan

2. Relevamiento de la información

- 2.1. Disposiciones legales
- 2.2. Organización y estructura
- 2.3. Objetivos, funciones y actividades
- 2.4. Personal
- 2.5. Atribuciones

- 2.6. Procesos técnicos y de administración general
- 2.7. Soportes de la información
- 2.8. Ambiente físico
- 3. Verificación y complementación de la información
- 4. Análisis crítico
 - 4.1. Análisis de las disposiciones legales
 - 4.2. Análisis de la estructura y de los objetivos
 - 4.3. Análisis funcional
 - 4.4. Análisis de las circunstancias del personal
 - 4.5. Análisis del nivel de decisiones
 - 4.6. Análisis de los procedimientos
 - 4.7. Análisis de la documentación
 - 4.8. Análisis del sistema de información
 - 4.9. Análisis del ambiente físico y recursos materiales
- 5. Formulación de un modelo de Manual de Organización.
 - 5.1. Misión y estructura
 - 5.2. Funciones y/o actividades
 - 5.3. Atribuciones y responsabilidades de los funcionarios
- 6. Formulación de un modelo de Manual de Procedimientos
 - 6.1. Procedimientos

- 6.2. Cargos que intervienen
- 6.3. Documentos a utilizar
- 6.4. Detalle de los procesos
- 6.5. Graficación de los procesos
- 7. Formulación de un modelo de disposiciones de oficinas
 - 7.1. Redistribución de oficinas
 - 7.2. Graficación
- 8. Discusión del proyecto con las autoridades que deben aprobarlo.
- 9. Elaboración de un plan de puesta en marcha

La etapa de realización incluye:

- 1. Información a los mandos de las unidades periféricas con el objeto de dar a conocer la nueva determinación de objetivos, funciones, estructura, actividades, procedimientos y las modificaciones del sistema de relaciones en razón de estas determinaciones.
- 2. Comunicación a los mandos intermedios de la Dirección del contenido total del proyecto de reorganización, modalidades de la puesta en marcha y papel que le corresponde a cada uno en la nueva organización. Las reuniones serán generales, por sector e individuales.
- 3. Reuniones con los empleados en forma general, por unidad e incluso individuales, para darles a conocer el contenido de la reorganización y el

papel que jugará cada uno de ellos. Antes de las reuniones que efectúen los técnicos encargados de la implementación de las reformas, los empleados tendrán reuniones aclaratorias con sus jefes. Estos también estarán presentes en las reuniones que programen y convoquen los técnicos reorganizadores para los empleados.

4. Puesta en marcha ~~del nuevo sistema~~ en forma progresiva, estableciendo las prioridades de su implementación detalladas en base a las determinaciones que, a criterio de los funcionarios consultados, resulten más convenientes para no entorpecer la continuidad de las actividades existentes y de las relaciones de la Dirección con las unidades periféricas, hasta la implementación total del nuevo sistema.
5. Control de la ejecución del plan en todos los puestos de trabajo.
6. Modificación del plan si se advierte su necesidad.
7. Asistencia y consejo al personal durante la operación, rectificación y corrección de errores.
8. Evaluación de los resultados a través de la comparación del producto obtenido con la nueva organización con el de la anterior. Esta comparación debe incluir opiniones de funcionarios y empleados.

La etapa de control y mantenimiento de la nueva organización involucra:

1. Observación del funcionamiento del sistema implantado

2. Control de la efectiva vigilancia del sistema implantado en lo que hace a objetivos, funciones, estructura, actividades, procedimientos, atribuciones, etc.
3. Corrección de las desviaciones detectadas.

PRIMERA PARTE

SITUACION ACTUAL Y ANALISIS CRITICO

CAPITULO I

O B J E T I V O S

El análisis de las disposiciones legales que han reglado y reglan la organización y el funcionamiento de la Dirección Provincial de Turismo permite comprobar que existe un concepto, bastante claro, aunque no totalmente ajustado, respecto de la finalidad o finalidades de este organismo.

La Ley Nº 237, en su artículo 2º, expresa:

"La Dirección Provincial de Turismo ejercerá las funciones inherentes al "fomento y organización del turismo en la Provincia, promoviendo el turismo educacional y social, impulsando su desarrollo con bases técnicas a fin de su aprovechamiento integral puesto al servicio del pueblo y de la economía provincial."

La Ley Nº 500 que unificó las Direcciones Provinciales de Turismo y de Termas bajo la denominación de Dirección Provincial de Turismo y Termas del Neuquén, atribuyéndole personería jurídica de derecho público, disponía en su artículo Nº 3º:

"Compete a la Dirección todo lo inherente al desarrollo, promoción, y organización del turismo y termas de la Provincia, con el objeto de lograr el aprovechamiento integral de las posibilidades turísticas del territorio provincial y de las propiedades terapéuticas de sus termas."

Finalmente la Ley Nº 635, promulgada en octubre de 1970, le restó la autarquía y, en carácter de organismo centralizado, la ubicó en el área del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. En esta Ley, se dispone, en su artículo 2º:

"Competerá a la Administración General de Turismo y Termas todo lo inherente"

"rente al desarrollo, promoción y organización del Turismo y Termas de"
"la Provincia con el objeto de lograr el aprovechamiento integral de las "
"posibilidades turísticas y termales del territorio Provincial."

Si bien los dos textos citados en último término son los más precisos de los tres que hemos referido, toda vez que en ello se hace referencia al "desarrollo, promoción y organización del Turismo y Termas ... con el objeto de lograr el aprovechamiento integral ..." es probable que un texto definitivo debiera contemplar algunas de las expresiones contenidas en el primero de los citados, tales como aquellas que refieren al turismo como actividad económica y social.

Además de esta aclaración corresponde hacer mención a la expresión "... aprovechamiento integral ..." que es, sin lugar a dudas, una exposición demasiado general y vaga si es que no se acompaña de un detalle de aquellas actividades cuya ejecución permitirá determinar que se está concretando un aprovechamiento de los recursos naturales que merezcan tal calificativo. Sólo sobre la base de actividades concretas se podría efectuar alguna cuantificación y/o valoración que permita concretar los contornos y alcances del objetivo para poder, posteriormente, establecer medidas que faciliten la evaluación de los resultados del rendimiento del organismo y de los recursos afectados a su funcionamiento.

En los textos legales ya mencionados, sobre todo en los dos últimos, existe un listado, más o menos extenso y consistente, de las actividades

que corresponden a los objetivos y funciones señaladas en los mismos. Pero esto no es suficiente para lograr la cuantificación a que aludimos, aunque sí es cierto que no es posible esperar que estas pautas se incluyan en textos de esta naturaleza sino que corresponde su ubicación en los planes, programas y proyectos del gobierno Provincial.

A este respecto debe agregarse, para concluir con este punto, que el exámen de los planes que han guiado la acción del gobierno en estos últimos períodos, demuestran la existencia de proyectos y programas concretos referidos a este sector de la actividad estatal aunque los mismos no han sido utilizados, con posterioridad, en forma deliberada, para someter las acciones de este organismo a una evaluación de su rendimiento o, por lo menos, no ha sido posible ubicar antecedentes expresos y escritos que permitan aseverar que tal cosa ha ocurrido.

La Ley 947, promulgada el catorce de junio de este año, afecta la personería de la Dirección y su ubicación en la estructura del gobierno de la Provincia. Por sus alcances será desarrollada en el próximo capítulo.

CAPITULO II

E S T R U C T U R A

1. ESTABILIDAD DE LA ESTRUCTURA

El reconocimiento de las responsabilidades gubernamentales respecto al desarrollo de las funciones que hacen al sector Turismo surge casi junto con el momento del nacimiento de Neuquén como provincia. El primer antecedente formal respecto a las mismas se encuentra en el presupuesto de recursos y gastos para la primer parte del año 1958 en el que hay asignaciones para gastos en personal con destino a la Dirección de Cultura y Turismo - item 6 - dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales.

En julio de ese mismo año se sanciona la Ley Nº 8, primera ley provincial de presupuesto, en cuyo item 13 en el Ministerio de Economía, encontramos la Dirección de Turismo. Al año siguiente, 1959, la Ley Nº 63, Ley de Presupuesto, traspasa la dependencia de la Dirección al Ministerio de Asuntos Sociales. Durante estos dos años, y según las indicaciones presupuestarias, la dotación de la repartición es de un director y dos auxiliares.

En diciembre de 1959 se dicta la Ley Nº 121, Presupuesto General para 1960, en la que se dispone un nuevo traslado del organismo, esta vez para formar parte de la que se denomina Dirección General de Educación, Turismo y Cultura. La misma denominación y dependencia es utilizada en el presupuesto del año 1961, sancionado por la Ley Nº 169 del 27 de octubre de 1960.

La utilización de los presupuestos para dar nacimiento, modificar o suprimir un organismo es una de las peores prácticas administrativas ya que lleva consigo, por la naturaleza y formas de esas normas legales, la

imposibilidad de definir los objetivos, funciones y/o actividades de los organismos así como las atribuciones y deberes de sus funcionarios y empleados. El resultado de la ausencia de estas especificaciones no puede ser otro que la existencia de unidades superpuestas a otras competencias, sin competencias definidas o con áreas de competencia no consistentes con las necesidades operativas que podrían demarcar objetivos claros y bien determinados.

La situación que, hasta 1961, sufren las funciones del gobierno provincial en esta materia, tiene comienzo de solución con el dictado de la Ley Nº 237, sancionada el día 28 de septiembre de 1961, que en su artículo 1º, dispone:

"Créase la Dirección Provincial de Turismo como entidad autárquica, bajo"

"la dependencia del Ministerio de Asuntos Sociales y con domicilio legal en"

"la Ciudad Capital. "

El artículo 2º de esta Ley, ya comentado en el capítulo anterior, fija los objetivos del ente y, en una primera aproximación las funciones que le son inherentes.

Entre las diversas disposiciones que contiene esta ley corresponde mencionar en este momento, por su relación directa con la estructura del organismo, las siguientes:

"Artículo 4º. - La autarquía conferida a la Dirección Provincial de Turis-

"mo, la autoriza al manejo de sus propios fondos, ajustándo"

"se su cometido a lo que estipula la presente ley y la reglamentación que "

"en consecuencia se dicte. "

"Artículo 11º. - Dependiente de la Dirección Provincial de Turismo será "
"creada la Sección "Turismo Social". "

"Artículo 14º. - La Dirección Provincial de Turismo será administrada "
"por un Presidente, dos vocales titulares y dos vocales "
"suplentes. El Presidente será designado por el Poder Ejecutivo, con a "
"cuerdo de la Legislatura. Deberán ser argentinos o naturalizados y ser "
"versados en materia de turismo. "

"Artículo 16º. - El Presidente es la autoridad máxima de la Dirección "
"Provincial de Turismo, su representante legal y ejecu- "
"tor de las resoluciones del Directorio, cuyas deliberaciones preside "
"con voz y voto. Sus demás atribuciones se las fijará la reglamenta- "
"ción de esta ley. "

"Artículo 20º. - Actuarán también como auxiliares de la repartición, co- "
"misiones regionales de fomento del turismo que se crea- "
"rán en las distintas zonas de la Provincia, cuya cantidad de miembros "
"por cada comisión no será menor de tres, pudiendo ser pára mayor efi- "
"ciencia en la tarea a cumplir, representantes de empresas, negocios "
"establecimientos que tengan relación directa al turismo. Se desempeña- "
"rán en sus funciones con carácter de ad honórem. "

"Artículo 21º. - Se creará una delegación de turismo en la Capital Federal "
"bajo la dependencia de la Dirección Provincial. "

La disposición estructural resultante de la norma legal citada es

la que se muestra en la figura 1 (a).

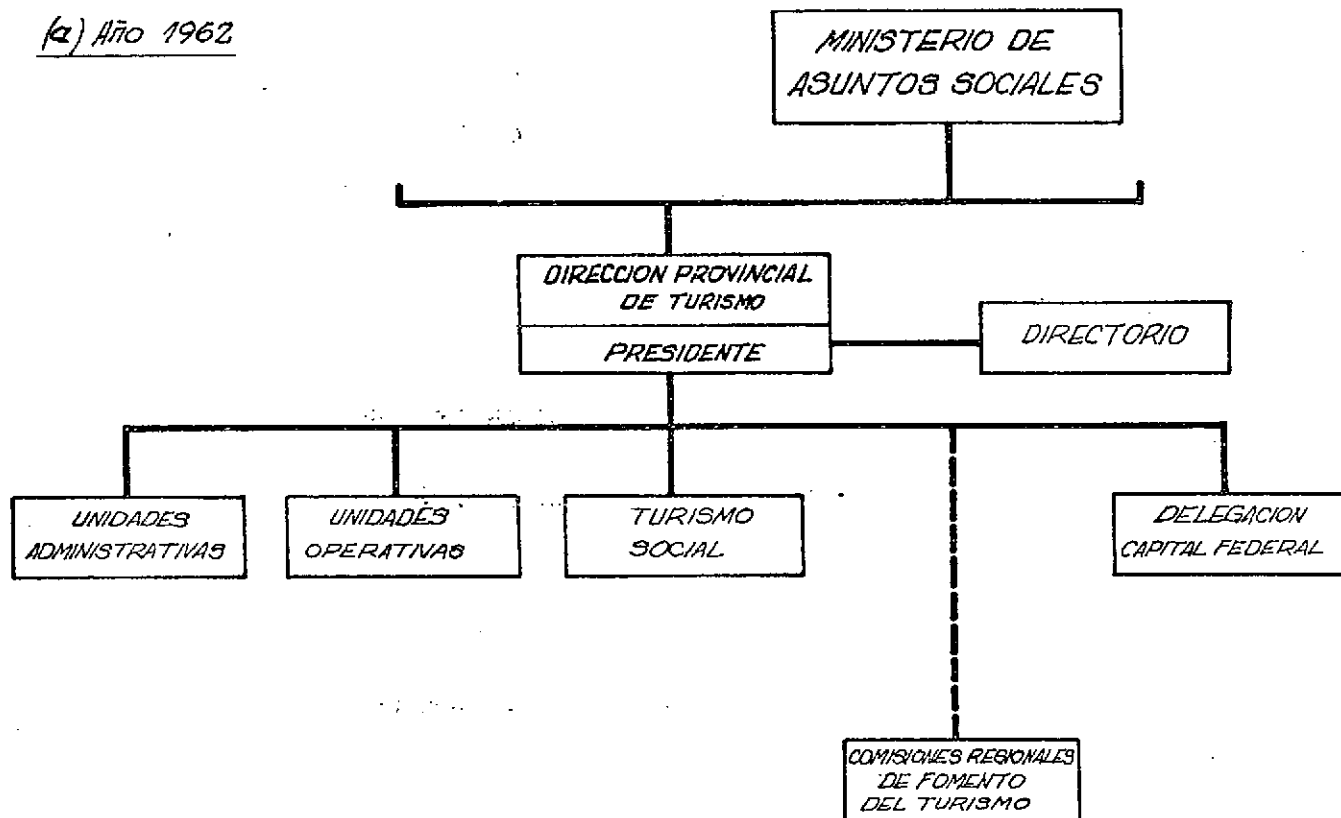
En el mes de junio de 1962 el Comisionado Federal Interino, en acuerdo general de Ministros, dicta el Decreto Ley Nº 0846 por el cual se deroga la Ley Nº 237 y se fusionan las Direcciones de Turismo y la de Cultura, para formar la Dirección General de Cultura y Turismo, volviendo al régimen del año 1958. En los considerandos del decreto ley se expresa que la medida adoptada se origina en que "... la mencionada dependencia no ha cumplido eficientemente el cometido para el que fuera creado ...". A estos fundamentos se agrega el del conocimiento de la existencia de antecedentes del funcionamiento conjunto de ambas reparticiones.

Pese a la clara determinación de esta norma, en la Ley Nº 678 sancionada en mayo de 1963 y que fija el presupuesto para el ejercicio en curso, continúa la existencia de la Dirección de Turismo como ítem 8 del anexo II (Gobernación), con una dotación compuesta por un director, un jefe de departamento y cinco agentes administrativos. El relevamiento de datos efectuados no ha permitido comprobar si el Decreto Ley Nº 0846, al que aludimos, tuvo en algún instante comienzo de vigencia pero, de toda manera, la norma presupuestaria refiere lo contrario.

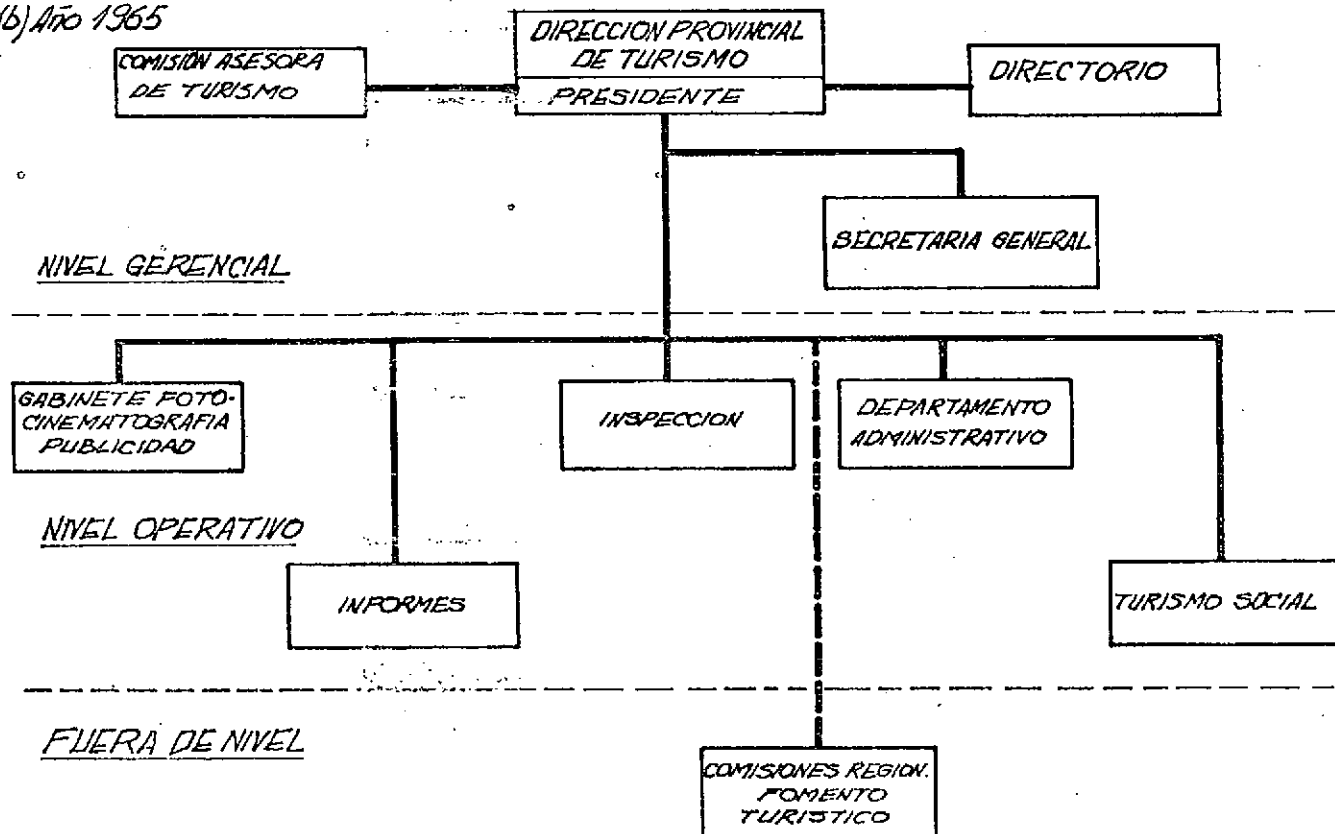
El día 1º de abril de 1964 la Legislatura de la Provincia sanciona la Ley Nº 341, que restablece la total vigencia de la Ley Nº 237 y deroga toda disposición, decreto o ley que se oponga a la primera de las normas citadas. Coincidente con esta sanción, ubicamos la del presupuesto para el ejercicio 1964 - Ley 350 del 22 de junio de 1964 - donde se asignan partidas para el fun-

SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio: Reorganizacion Direccion	Figura:
	Provincial de Turismo	1
	Titulo: ESTRUCTURA DIRECCION PROVINCIAL DE TURISMO (LEY 237)	
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA		Fecha Septiembre 1976

(a) Año 1962



(b) Año 1965



cionamiento de la Dirección Provincial de Turismo, ítem 29 del anexo V (Ministerio de Asuntos Sociales), con la misma dotación señalada anteriormente.

El 11 de diciembre de 1964 se sanciona la ley Nº 426, Presupuesto para 1965, según cuyas disposiciones se introducen modificaciones a la estructura que el organismo tenía como resultado de las normas incluídas en la Ley 237. La nueva estructura es la que se ilustra en la figura 1 (b). Se vuelve nuevamente a incurrir en el error ya comentado, respecto al indebido uso de la ley de presupuesto como elemento modificador de las estructuras de los organismos provinciales.

Hacia fines de ese mismo año, 25 de noviembre de 1965, se sanciona la que llamamos "segunda ley básica" del turismo de la Provincia: la Ley Nº 500, que es promulgada por Decreto Nº 0212 del día 7 de diciembre de ese mismo año.

Esta nueva ley contiene importantes cambios en lo que hace a la conformación del organismo; parte de la fusión de las Direcciones Provinciales de Turismo y de Termas para formar la Dirección Provincial de Turismo y Termas, entidad autárquica, a la que el mismo texto legal otorga una estructura determinada hasta el nivel de Dirección. Las disposiciones más importantes de esta ley, desde el punto de vista estructural, son las siguientes:

"Artículo 1º. - Créase, como entidad autárquica por fusión de las Direccio-"
 " nes Provinciales de Turismo y de Termas, la Dirección Pro"
 " vincial de Turismo y Termas del Neuquén, que funcionará con el carácter,"
 " de derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público, den"

"tro de las normas establecidas en la presente ley y la de la reglamenta-"
"ción que en su consecuencia se dicten."

"Artículo 2º. - La Dirección Provincial de Turismo y Termas del Neuquén,"
" en sus relaciones con el Poder Ejecutivo, actuará por inter"
" medio del Ministerio de Asuntos Sociales."

"Artículo 7º. - El gobierno y administración de la Dirección Provincial de"
" Turismo y Termas Provinciales, será ejercido por un Di-"
" rectorio integrado por un Presidente y dos vocales. Los integrantes del "
" Directorio serán designados por el Poder Ejecutivo, con el acuerdo legis"
" lativo."

"Artículo 16º. - El Presidente del Directorio es la autoridad máxima de la"
" repartición y ejerce la representación legal de la Direc- "
" ción para ejecutar de las resoluciones del Directorio, cuyas deliberacio_
" nes preside con voz y voto. Ningún vocal, mientras actué como tal, ten-"
" drá funciones ejecutivas."

"Artículo 18º. - Dependiente del Presidente del Directorio, funcionarán "
" las Direcciones de Turismo, Termas y Administrativa,"
" a cuyo frente se encontrarán sendos funcionarios, designados por el Di-"
" rectorio, los que se denominarán "Director de Turismo", "Director de"
" Termas" y "Director Administrativo", respectivamente."

"Artículo 21º. - Las Direcciones de Turismo y Termas, constituirán con"
" juntamente, una sección que se denominará "Turismo y "
" Termalismo Social", bajo la jefatura del Directorio, y actuarán coordi_ "

"nadamente en este aspecto, evitando especialmente la superposición de " "esfuerzos."

"Artículo 27º. - En el ejercicio financiero 1965/66 se harán las previsio- " nes presupuestarias, conforme a la nueva estructura de " "la Dirección Provincial de Turismo y Termas del Neuquén."

Antes de avanzar en las restantes disposiciones legales que afectan la existencia del organismo y dado que las mismas introducen un cierto grado de desorden en las regulaciones, creemos oportuno realizar aquí un alto en esta exposición y referirnos críticamente a las distintas normas que ya hemos citado. Las figuras Nos. 1 (a) y 1 (b) muestran las dos estructuras de carácter más permanente adjudicadas a este organismo entre 1961 y 1965. En ninguna de las dos existe relación entre funciones y estructura. Las unidades, originadas en textos legales expresos, sólo en algún caso determinado se aproximan a lo que puede llegar a constituir, en parte, una de las funciones que el organismo debiera desarrollar para cumplir con su cometido y esto pese a que en los textos legales existen, como es el caso de la Ley 273, algunas especificaciones respecto a, por lo menos, dos funciones.

Durante los años referidos, el organismo ha ganado y perdido, sucesivamente, su carácter de persona jurídica; este hecho, como ya lo veremos más adelante, continuará repitiéndose. Vistas las funciones que se le atribuyen al organismo y que ayudan a delimitar sus objetivos, no aparece justificada de ninguna manera, a nuestro entender, esa situación de "autarquía".

Se trata de un organismo que tiene a su cargo el desarrollo de actividades de fomento, ordenamiento, regulación, protección, normatización, etc. en un área propia de la acción del Estado.

Al respecto y por tratarse de un tema de importancia fundamental, creemos necesario comentar que la autarquía, llamada comunmente y en forma no apropiada descentralización, hay tres aspectos distintos pero íntimamente conectados: el jurídico, político y el administrativo, que deben ser considerados cuidadosamente.

El aspecto jurídico reside en que la entidad adquiere una personalidad jurídica distinta de la del Poder Ejecutivo.

El aspecto político se refiere a la conexión o relación entre las bases del poder político y la autoridad. Esta es distinta en cada caso toda vez que la repartición autárquica o descentralizada deja de ser un simple brazo, una simple extensión, del Poder Ejecutivo y, por lo tanto no depende totalmente de él; esto significa, por lo pronto, que ya no puede el Poder Ejecutivo ser hecho responsable por los actos de la autoridad descentralizada en el mismo grado y sentido que lo es respecto de la administración centralizada. Por supuesto que hay diferencias de grados en esta relación política según se trate de organismos constitucionales, empresas públicas u otros organismos autárquicos o descentralizados, pero el efecto, en sentido general, es el mismo.

Finalmente, el aspecto administrativo "strictu sensu", es el que se refiere al modo de operar, a la forma de hacer de las organizaciones descentralizadas; a su mayor flexibilidad, su mayor libertad de movimientos, a

la agilidad que ganan a partir de su exclusión del régimen de controles que recae sobre las reparticiones centralizadas.

La evolución de estos tres aspectos y sus consecuencias, deben tenerse en cuenta para adoptar una decisión acerca de la necesidad y viabilidad de conceder a un organismo la situación de autarquía. La regla tiene que ser la centralización para que la administración Pública pueda actuar como un todo orgánico y monolítico y funcione realmente de un modo armónico y responsable, como un solo gobierno. La descentralización será la excepción a usar sólo cuando se vuelva inaplicable el régimen normal y dentro de límites que, políticamente, no pudieran interferir o limitar la responsabilidad política uniforme y global de los gobernantes.

Hay que considerar además que la descentralización o autarquía se refiere únicamente a los aspectos ejecutivos u operativos, no puede implicar ni independencia ni inmiscusión, no programada, respecto de o en las funciones políticas del gobierno ni en sus decisiones programáticas.

Hay acuerdos generalizados, a nivel de especialistas, en el sentido de que: sólo es aceptable la descentralización o autarquía cuando las actividades del organismo tienen naturaleza exclusivamente ejecutiva y operacional, cuyo ejercicio no importe decisiones o deliberaciones que interfieran en las políticas o en los planes del gobierno; cuando requieran para su accionar más flexibilidad y una libertad de movimientos mayor que la que puede obtenerse a través de la acción de una Administración Pública y ágil y racionalizada; cuando disponga de fondos propios en volumen suficiente para mantener

su funcionamiento regular, sin contar los fondos que le puedan ser provistos por circunstancias extraordinarias y, finalmente cuando presten algún servicio directo al público o al mismo gobierno, a través del uso de plantas o establecimientos o cuando se trate de un servicio altamente especializado y cuya operación sea típicamente empresarial.

Ninguno de estos supuestos se da en el caso de la Dirección Provincial de Turismo.

En el último texto citado, la Ley Nº 500, se cae en un error similar al de las disposiciones anteriores. Se avanza respecto de la definición funcional, pero sin que este avance se refleje en la estructura que la misma ley crea. Para encontrar unidades directamente vinculadas con fines hay que descender al segundo o tercer nivel. Cabría hacer mención aquí de la escasa consistencia de crear un primer nivel de direcciones, inmediatamente dependientes de una Dirección Provincial. Esta utilización de todos los niveles posibles, cuya causa puede ser la búsqueda de las posibilidades de ofrecer mejores retribuciones a algunos especialistas, no es conveniente por el estiramiento vertical que produce y sus efectos negativos sobre las comunicaciones, el control y la dirección. Para otorgar mejores retribuciones existen otras soluciones que no afectan a la organización y, en este caso particular la estructura resultante no conduce, en este primer nivel, a pensar en la existencia de especialidades marcadas y distintas, sino en posiciones de conducción.

No puede dejar de comentarse la singular creación que plantea

el artículo 21º. Se trata de una unidad que nace de la unión, vaga e imprecisa, de dos unidades de jerarquía superior y a la que, para completar el cuadro se la sustrae a la autoridad del responsable administrativo de la Dirección - el Presidente - para someterla, sin causa ni explicaciones visibles, a la autoridad de un cuerpo colegiado que como tal, sin embargo, sólo puede expresarse a través de esa misma autoridad dejada de lado. Los problemas que plantea esta institución han sido tales que, según nuestra información, solo comenzó a operar en 1968.

Además de las disposiciones citadas existen otras en la misma ley, con implicancias estructurales. El artículo 5º, expresa:

"Además de las facultades generales, establecidas en los artículos 3º y "4º, de las que implícitamente surjan de su espíritu, con arreglo a los "fines establecidos, la Dirección tendrá a su cargo las siguientes funcio-"
"nes:"

"a) En Turismo;

- " 1) Promocionar el turismo zonal mediante un sistema efectivo de in-"
" formación y publicidad, con alcances provincial, nacional e inter-"
" nacional;"
- " 2) Crear, bajo su dependencia, a los fines establecidos en el aparta-"
" do 1), organismos u oficinas en zonas proveedoras de corrientes "
" turísticas;"
- " 3) Realizar, por sí o por medio de otros organismos públicos o pri-"
" vados, investigaciones, trabajos técnicos, científicos, económi- "

- " cos y financieros, tendientes a la evaluación integral y al aprovecha^u"
" miento pleno de las bellezas naturales de la Provincia;"
- " 4) Organizar, por sí o con participación de organismos similares pú⁻"
" blicos o privados, congreso y/o conferencias, y participar en los "
" que celebren independientemente otros organismos;"
- " 5) Programar y ejecutar, por sí o por medio de empresas privadas, "
" viajes, excursiones, cacerías, torneos deportivos, fiestas regio⁻"
" nales, exposiciones de productos regionales, naturales o industria^u"
" les, y toda otra actividad que directa o indirectamente pueda des⁻ "
" pertar el interés o la atracción del turista por conocer la Provincia;"
- " 6) Propender a la creación e instalación de parques, campamentos, co^u"
" lonias de vacaciones, refugios y demás instalaciones que hagan al "
" confort del turista;"
- " 7) Solicitar de las empresas de transporte colectivo la prestación de "
" servicios adecuados que faciliten el acceso a las zonas de turismo, "
" a precios económicos;"
- " 8) Supervisar las actividades de empresas o particulares que se ocu⁻"
" pen de servicios o informaciones relativas al turismo, exigiendo el "
" aporte de las garantías necesarias que aseguren un obrar efectivo "
" y responsable;"
- " 9) Formular, al Poder Ejecutivo, planes de obras de interés turístico,"
" concurriendo a suplir la actividad privada ante su ausencia o cuan⁻"
" do el monto de la inversión supere sus posibilidades;"

" 10) Proponer al Poder Ejecutivo la construcción, mejoramiento o remo-
" delación de rutas, urbanización, pavimentación y demás obras de "
" embellecimiento en las zonas de turismo mediante la celebración "
" de convenios y/o consorcios con la Nación, Municipios, reparticio-
" nes oficiales o particulares;"

" 11) Convenir con el Ministerio de Asuntos Agrarios, la demarcación "
" de los cotos de caza y lugares de pesca, con arreglo a las leyes "
" sobre la materia;"

" 12) Creación de un Registro en donde se inscribirán toda empresa, "
" establecimiento hotelero o de servicios vinculados directa o indi-
" rectamente al turismo. "

" b) En Termas;"

" 1) Promocionar las termas zonales, mediante un sistema igual al es-
" tablecido en el inciso a), apartado 1), de este artículo. "

" 2) Supervisar los distintos aspectos o cuestiones que se originen con "
" motivo del aprovechamiento o utilización de las termas;"

" 3) Planificar, racionalizar y supervisar toda actividad privada vincu-
" lada a las termas;"

" 4) Supervisar la asistencia médico-termal;"

" 5) Crear, dirigir y fomentar la creación de establecimientos de apro-
" chamiento termal, con fines de investigación científica, sanitarios,
" sociales y aprovechamiento industrial;"

" 6) Proveer a título oneroso a las instituciones públicas o privadas, que"

" presten servicios médico-termales, de los productos termales"
 " necesarios para los tratamientos que realicen en sus instalacion"
 " nes;"

" 7) Proyectar y disponer, en zonas termalès, la urbanización de "
 " tierras públicas para su venta a particulares;"

" 8) Crear y sostener un centro de investigación y capacitación de "
 " personal especializado en atención termal;"

" 9) Confeccionar el catastro y avalúo de la totalidad del potencial "
 " termal de la Provincia. "

" Las facultades particulares reconocidas en los incisos a) y b) no son "
 " excluyentes de otras no enumeradas, que hagan al cumplimiento de los "
 " fines establecidos en los artículos 3º y 4º, las que deberán ser teni- "
 " das como facultades implícitas, siempre que sean acordes con los obo "
 " jetivos de la Dirección. "

La capacidad que la Ley acuerda al Directorio en lo tocante a de-
 finiciones estructurales, se encuentra reflejada en el Artículo 15º, que dispo-
 ne:

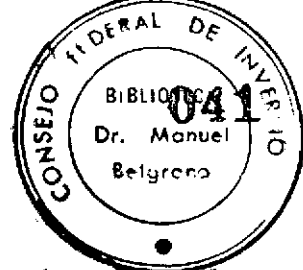
"Sin perjuicio de lo que se establezca en la reglamentación, corresponden"
 "rán al Directorio las siguientes atribuciones y deberes: "

" ...

" c) sancionar su Reglamento Interno, con miras a un mejor y eficaz "
 " funcionamiento de la Dirección;"

" ...

" j) propiciar la creación de Comisiones Regionales, para el fomento "



" y desarrollo del turismo y/o termas, las que serán integradas por "

" tres miembros, como mínimo, representantes del comercio, la in "

" dustria y el municipio, cuya actividad esté vinculada al turismo y/o "

" termas, y reconociendo las ya existentes. El desempeño de tales "

" cargos no será rentado; "

En noviembre de 1965 se sanciona la Ley Nº 503, Ley de Presupuesto que, siguiendo el método de las anteriores, vuelve a desempeñar el papel de norma definidora de aspectos estructurales. En efecto, la Ley 500 había definido el primer nivel de la estructura de la Dirección y luego, en la Ley 503, encontramos asignaciones de partidas que configuran la determinación de un segundo y tercer nivel. Lo mejor que puede decirse al respecto es que al menos, en este caso, no ha modificado el primer nivel determinado en la Ley 500. La estructura total resultante de las disposiciones de ambas Leyes es la que muestra la figura Nº 2.

A partir de este momento se inicia un período de sucesivas reformas y contrarreformas, marchas y contramarchas, cuya mera enunciación basta para dar idea de la confusión a que aludimos. Trataremos, sin embargo, de ordenarlas a través de los comentarios que servirán a modo de "puentes" entre unas y otras.

En el mes de abril del año 1966 el Directorio de la Dirección Provincial de Turismo y Termas, dicta la Resolución Nº 21/D. P. T. T. en la que establece una nueva estructura para la Dirección, alterando la que había sido dispuesta y sancionada mediante las leyes referidas. Es probable que es-

SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio: Reorganización Dirección	Figura: 2
	Provincial de Turismo	
	Título: ESTRUCTURA SEGUN LEY 500 Y 503 AÑO 1966	
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA		Fecha: Septiembre 1976

MINISTERIO
ASUNTOS SOCIALES

DIRECCION PROVINCIAL
TURISMO Y TERMAS.
PRESIDENTE

DIRECTORIO

NIVEL SUPERIOR

DIRECCION

DIRECTOR
TURISMO

SUBDIRECTOR

DIRECTOR
ADMINISTRATIVO

DIRECTOR
TERMAS

DEPARTAM.

PROMOCION Y
DIFUSION

DIVISION

DIVISION

DIVISION
ADMINISTRATIVA

DESPACHO
Y MESA ENTRADAS

MEDICINA
TERMAL

TÉCNICO

SECCION

TURISMO Y
TERMALISMO
SOCIAL

ta modificación naciera como consecuencia de la experiencia ganada por ese Directorio, a través de su gestión y de haber comprobado que la organización fijada por la Ley no era la que más convenía a los aspectos funcionales u operativos. Pero, el trámite seguido es, tanto desde el punto de vista formal como de fondo, realmente inexplicable por la vía de una resolución de un organismo subordinado, sin capacidad legislativa, se modifican determinaciones efectuadas por la Legislatura de la Provincia, en ejercicio de atribuciones constitucionales que son privativas.

La figura Nº 3 muestra la estructura implantada según la resolución referida que es mucho más frondosa que la que determinaban las leyes comentadas. Y, aunque más definida que aquellas, hace surgir la duda, tomando en cuenta la cantidad de personas que prestaban servicios en el organismo, si no se trata - como parece - de una excesiva estructuración, con sus inevitables secuelas de rigidez en el uso de recursos y el agravamiento de las dificultades de dirección.

La confrontación entre ambas estructuras (fig. 2 y fig. 3) revela diferencias conceptuales de fondo entre ambas. La que resultaba de la Ley 500, ampliada por la Ley 503, definía el ámbito total en áreas de actividad no funcionales, en cambio la fijada por el Directorio refleja, al menos en principio y en el primer nivel, la aplicación del principio funcional. El segundo nivel parece consistente con la idea de procesos pero, en el tercero, aparece una mezcla de criterios que da por resultado un nivel totalmente heterogéneo. Es necesario acotar que en la estructura fijada por la Resolución Nº 21 desa-

SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio: Reorganización Dirección Provincial de Turismo.	Figura: 3
	Título: ESTRUCTURA SEGUN RESOLUCION Nº 21 DE ABRIL DE 1966.	
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA.		Fecha: Septiembre 1976.

DIRECCIÓN PROVINCIAL
DE TURISMO Y TERMAS
PRESIDENTE

DIRECTORIO

NIVEL SUPERIOR

DIRECCION

DEPARTAMENTO

DIVISION

NIVEL NO
DETERMINADO

ASIA
E NIVEL

PROMOCIÓN

DIFUSIÓN Y
PUBLICIDAD

ENSEÑANZA

PROMOCIÓN

DELEGACIONES
ZONALES

ADMINISTRATIVA

BIENES Y
SERVICIOS

SERVICIOS

BIENES
Y OBRAS

ESTUDIOS Y
PROYECTOS

DESPACHO

MESA DE
ENTRADAS
Y SALIDAS

PERSONAL

SERVICIOS

COMPRAS Y
SUMINISTROS

CONTABILIDAD

LIQUIDACIONES

RECUDACIONES
Y PAGO

ASESORIA
GENERAL

INSPECCIÓN
GENERAL

COMISIONES
REGIONALES
DE TURISMO

parecen las Direcciones de Turismo y de Termas, siendo reemplazadas por las de Promoción y de Bienes y Servicios, respectivamente.

En el mes de agosto de 1966 el Comisionado Federal Interino, a través del Decreto 0209, dispone, entre otras cosas:

"Artículo 2º. - Declárase intervenida a la Dirección Provincial de Turismo y Termas del Neuquén para proceder a su normalización definitiva, a cuyos efectos la Intervención tendrá un plazo no mayor de 90 días."

El Interventor, en uso de las facultades que le acuerda este decreto dicta, el día 5 de agosto de 1966, su Resolución Nº 1 proveyendo los cargos de Director de Promoción, de Administración y de Bienes y Servicios. En la misma Resolución se proveen otros cargos inferiores.

En septiembre de 1966, la misma Intervención dicta la Resolución Nº 21 en la cual se dispone la subdivisión de la Dirección Administrativa en los Departamentos Administrativo y Contable.

Hasta este momento no aparece ninguna norma, de suficiente jerarquía, que anule los cargos de Director de Turismo y Director de Termas que figuran en la Ley Nº 503 ley de presupuesto que aún rige en esos momentos. Esta situación es la que, posiblemente, va a dar origen a una nueva confusión, instrumentada en la norma que pasaremos a comentar.

La estructura resultante de las disposiciones de las leyes 500, 503, más los de las resoluciones 21 del Directorio y 21 del Interventor, es la que muestra la figura 4.

SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio: Reorganización Diredón Provincial de Turismo	Figura: 4
	Título: ESTRUCTURA EXISTENTE A FINES DE SEPTIEMBRE DE 1966	
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA		Fecha: Septiembre 1976

DIRECCION PROVINCIAL
DE TURISMO Y TERMAS
INTERVENIOR.

ASESOR
TECNICO.

DIRECCION.

ADMINISTRATIVA

INTENDENTE
TERMAS COPAHUE.

PROMOCION.

BIENES Y
SERVICIOS.

DEPARTAMENTO.

BIENES Y
OBRAS.

ESTUDIOS Y
PROYECTOS.

DELEGACIONES
ZONALES.

SERVICIOS E
INSPECCION.

DIFUSION.

PUBLICIDAD.

ENSEÑANZA.

ADMINISTRATIVO

CONTABLE.

MEDICINA
TERMAL

TECNICO.

DIVISION.

DESPECHO.

COMPRAS Y
SUMINISTROS.

CONTABILIDAD.

LIQUIDACIONES.

MESA GENERAL
DE ENTRADAS.
Y SALIDAS.

PERSONAL
Y SERVICIOS.

PATRIMONIO.

RENDICION DE
CUENTAS.

DELEGACION.

DELEGACION
SAN MARTIN
DE LOS ANDES.

COMISIONES
REGIONALES DE
TURISMO.

FUERA DE
NIVEL.

Durante el mes de octubre de 1966 el Gobernador de la Provincia, mediante el Decreto Nº 0728, prorroga el plazo que concedió a la intervención el Decreto Nº 0209, y designa como Interventor al propio Ministro de Asuntos Sociales. Este nuevo decreto dispone, en su Artículo 2º :

"El Interventor será asesorado por un Consejo de Administración consti-"
 "tuido por los señores Administradores de Turismo y Termas respectiva"
 "mente, quienes serán designados por el Poder Ejecutivo. "

El Artículo 4º, del mismo decreto, expresa:

"Desígnase Administrador de la Dirección Provincial de Turismo al"

Y en el Artículo 5º, se dice:

"Desígnase Administrador de la Dirección Provincial de Termas al".

En los párrafos mencionados aparecen dos nuevas elaboraciones: primero, el Consejo de Administración y por ende los Administradores y, en segundo lugar, la designación o jerarquía de "Provincial" que se da a ambas Direcciones. Este decreto es una muestra de que los cargos no habían desaparecido, es decir, que la Resolución Nº 21 no había eliminado realmente a las Direcciones de Turismo y de Termas.

Más tarde en ese mismo año, el día 20 de diciembre, el Gobernador de la Provincia dicta el Decreto Nº 1049 que, en las partes que nos interesan, dispone:

"Artículo 1º. - Crear la Dirección Provincial de Turismo con la competen-"
 "cia que fijan los Artículos 3º y 4º en la parte específica del"
 "turismo, el artículo 5º inciso a) y el artículo 24º en todos sus incisos a "

"excepción k) y ll), de la Ley N° 500."

"Artículo 2º. - El Administrador de la Dirección Provincial de Turismo"

"tendrá en su jurisdicción las atribuciones y derechos que"

"el artículo 17º establece para el Presidente en la Ley N° 500."

En la Ley de Presupuesto para 1967, Ley 542 sancionada en el mes de abril de 1967, encontramos las asignaciones correspondientes a la Dirección Provincial de Turismo y Termas (Primera Parte - Sección III; Anexo V. Inciso 1). Pueden observarse allí partidas correspondientes a cargos de Administrador de Turismo, Director Ejecutivo y Director de Bienes y Servicios. También existen provisiones para Administrador de Termas, Director Administrativo, Director Médico e Ingeniero Jefe. A riesgo de resultar insistentes debemos destacar que nuevamente la Ley de Presupuesto plantea, a través de los cargos, la creación de unidades.

La Intervención del organismo dicta pocos días después de la sanción del presupuesto, el 27 de abril de ese año, la Resolución N° 22, en la que establece las funciones de esa Dirección Ejecutiva que creara el presupuesto. Estas funciones, que la Resolución retrotrae en su vigencia el día 1º de enero de ese año son, según su texto, las que correspondían a las ex-Direcciones Administrativa y de Promoción. En esa misma resolución asigna funcionarios para cubrir los cargos de Jefes de los departamentos Promoción y Administrativo.

La desvinculación de las áreas de Turismo y Termas, insinuada en las disposiciones del texto presupuestario, queda sancionada expresamente

en la Resolución Nº 38 del Interventor, dictada el 14 de julio de 1967, por el que se delimitan las competencias de las Direcciones Provinciales de Turismo y Termas. Aparece aquí nuevamente, después del Decreto Nº 728/66 del Gobierno Provincial, la designación de "Provincial" para ambas Direcciones, sin que existiera aún, a esa fecha, disposición que anulara la existencia de la Dirección Provincial de Turismo y Termas. Esto significa, entre otras cosas que, por arriba de estos Administradores de las Direcciones Provinciales de Turismo y de Termas, funcionarios responsables de muy alta jerarquía, subsistía un peldaño superior : el Interventor de la Dirección Provincial de Turismo y Termas, entidad, esta última, que se convertía así, prácticamente, en una ficción.

Un mes más tarde, el 18 de agosto de 1967, el Interventor dicta la Resolución Nº 47, por la cual se crea la Biblioteca de la Dirección Provincial de Turismo, como unidad dependiente del Departamento de Promoción. En esta misma época, antes y después de esta fecha, se dictan varias resoluciones que tienen trascendencia respecto de la estructura del Organismo. (Ver figura Nº 5).

De esta suma de disposiciones surge la estructura que muestra la figura Nº 6.

Con posterioridad a esta fecha, el 27 de septiembre de 1967, el Gobernador de la Provincia dicta el Decreto Nº 1254, por el que se introducen reformas de importancia, tales como : Derogación de los Decretos 728/66 y

SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio:	Reorganización Dirección Provincial de Turismo.	Figura:	5
	Título:	RESOLUCIONES DE LA REPARTICION SOBRE CIRCUNSTANCIAS ESTRUCTU- RALES, HASTA FINES 1967.		
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA			Fecha:	Septiembre 1976

Resol. Nº	F E C H A			ASUNTO SOBRE EL QUE RESUELVE
	día	mes	año	
28	6	V	1965	. Visto la Ley 237 y las finalidades de la Ley 265, apartado b); crea la Delegación de Turismo en la Casa del Neuquén, en la Capital Federal, dependiente de la Dirección Provincial de Turismo. Designa "Comisionado" al Director de la Casa del Neuquén, y lo faculta a realizar gestiones como Dirección Provincial de Turismo debiendo informar de las mismas a la Repartición.
47	27	VI	1966	. Locación de local para la Oficina de Informes y Promoción Turística de la Provincia del Neuquén en Bahía Blanca.
26	23	IX	1966	. Crea la Delegación de la Dirección Provincial de Turismo y Termas en San Martín de los Andes, con dependencia funcional de la Dirección de Promoción. Sus fines están enunciados en el VISTO: necesidad de promover, informar, difundir, enseñar y coordinar las actividades turísticas, y administrar los bienes de la Repartición en la zona.
35	5	X	1966	. Reconoce Comisión Regional de Turismo del Municipio de Aluminé.
46	26	X	1966	. Reconoce Comisión Regional de Turismo del Municipio de Junín de los Andes.
9 (bis)	12	XII	1966	. Reconoce Comisión Regional de Turismo del Municipio de Chos Malal.
13	29	XII	1966	. Asigna Caja Chica a Comisión Regional de Turismo en Aluminé.
42	27	II	1967	. Deja sin efecto Resolución 20/67, de la Dirección Provincial de Turismo, y reconoce nueva Comisión Regional de Turismo en Villa La Angostura.
47	2	III	1967	. Deja sin efecto Resolución 46/66 (D.P.T.) y reconoce nueva Comisión Regional de Turismo en Junín de los Andes.
19	15	III	1967	. Designa Delegado de la Dirección Provincial de Turismo en Bariloche al Comisionado de Villa La Angostura.
67	3	IV	1967	. Reconoce Comisión Regional de Turismo en San Martín de los Andes.
31	15	VI	1967	. Crea la "Escuela de Guías de Alta Montaña", dependiente de la Dirección Provincial de Turismo, en San Martín de los Andes. Aprueba el Reglamento Interno de la misma. Establece como texto básico el manual RM-C2 "Instrucción de Andinismo" editado por la Secretaría de Guerra. Designa como Director "Ad-honorem" al Delegado de Turismo en la localidad.

1049/66; prórroga del plazo de intervención "sine die" y refundición de las figuras de los Directores de Turismo y Termas en un único funcionario con el nombre de Director de Turismo.

Coincidente con las disposiciones de este Decreto, el Interventor en la Dirección Provincial de Turismo y Termas dicta la Resolución Nº 59, de fecha 29 de septiembre de 1967, en la que se expresa que, vista la fusión de Turismo y Termas en una sola Administración, resuelve:

- "1º) La Estructura Orgánico-Funcional de la Dirección Provincial de Turisis"
 "mo y Termas comprenderá las actuales Direcciones Ejecutivas y de Bie-"
 "nes y Servicios, y las dependencias del interior ubicadas en Villa La An-"
 "gostura y los Complejos Turísticos Copahue-Caviahue y San Martín delos"
 "Andes-Chapelco."
- "2º) El Director de Turismo proyectará en un plazo de treinta días el Re-"
 "glamento que delimite la competencia de los organismos indicados."
- "3º) El Director de Turismo dispondrá las medidas necesarias que posibil"
 "liten la recepción de la documentación administrativa-contable, bienes "
 "patrimoniales y personal de las distintas dependencias de la Dirección "
 "de Termas."

Estas nuevas medidas implican modificaciones a la estructura que adopta, así, las nuevas formas que muestra la figura Nº 7, en la que también se recogen las disposiciones coincidentes de la Ley Nº 563, Presupuesto Provincial para 1968.

DIRECCION PROVINCIAL
DE TURISMO Y TERMINOS
INTERVENIENTOR.

DIRECCION
PROVINCIAL DE
TURISMO.

CONSEJO ASESOR
DE HOTELERIA
Y RFINES.

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganización Dirección
Provincial de Turismo

Título: ESTRUCTURA SEGUN DECRETO 1254 Y
LEY 563-SEPTIEMBRE DE 1967 A
DICIEMBRE DE 1968

Fecha:
Septiembre 1976

DIRECCION

BIENES Y
SERVICIOS

DEPARTAMENTO

BIENES Y
OBRAS

ESTUDIOS Y
PROYECTOS

SERVICIOS E
INSPECCIONES

EJECUTIVA.

PROMOCION

ADMINISTRATIVO

DIVISION

PROMOCION
Y PUBLICIDAD

DIFUSION Y
ENSEÑANZA.

ADMINISTRATIVA

CONTABLE

SECCION

DESPECHO

COMPRAS Y
SUMINISTROS

CONTRATILLAS

PATRIMONIO

BIBLIOTECA.

MESA GENERAL
DE ENTRADAS
Y SALIDAS

PERSONAL
Y SERVICIOS

LIQUIDACIONES

RENDICION DE
CUENTAS

FUERA DE NIVEL

COMISIONES
REGIONALES
DE TURISMO

OFICINAS DE
INFORMES.

DEPENDENCIA
VILLA LA ANGOSTA,
RA.

COMPLEJO TURIS-
TICO COMAHUE-
CAVINGUE.

COMPLEJO TURIS-
TICO SAN MARTIN
DE LOS ANDES
CHARRILCO

ESCUELA GUAYS
ALTA MONTAÑA

Con esta última estructura el organismo funciona, dentro del régimen general de la Ley 500, hasta el día 27 de junio de 1969 en que el Gobernador de la Provincia sanciona y promulga la Ley Nº 589, en cuya parte dispositiva, se lee:

- "Artículo 1º. - Derógase la Ley Nº 500, que confiere a la Dirección Provincial de Turismo y Termas del Neuquén un régimen de " "autarquía, la que pasará a ser un Organismo dependiente de la Subsecretaría de Estado de Producción y Recursos Naturales del Ministerio de " "Economía, Obras y Servicios Públicos, con las mismas funciones que " "le competían según la Ley derogada. "
- "Artículo 2º. - El Poder Ejecutivo dictará la reglamentación respectiva " "de su nueva estructura administrativa y régimen de funcionamiento, dentro de los treinta (30) días de sanción de la presente " "ley. "
- "Artículo 3º. - La presente Ley entrará en vigencia con retroactividad " "el día 1º de enero de 1969. "

Como resultado de esta Ley y de las disposiciones de fondos de la Ley de Presupuesto Nº 582, en la que dejan de aparecer algunas unidades y reaparecen otras en otros niveles distintos se obtiene una nueva estructura que es la que muestra la figura Nº 8, que tiene, en general, como variantes, la desaparición de la Dirección Ejecutiva y la elevación de los Departamentos Promoción y Administrativos al nivel de Direcciones.

SUBSECRETARIA DE
ESTUDIO DE PATRIMONIO
Y RECURSOS
NATURALES.

CONSEJO ASesor
DE ASESORES
Y ASESORES

DIRECCION GENERAL
DE TURISMO
Y TERMINOS.

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganización Dirección
Provincia de Turismo

Título: ESTRUCTURA SEGUN LEYES 582 Y 589
ENERO DE 1969 A DICIEMBRE DE 1970

Figura: 8

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha: Septiembre 1976

DIRECCION

BIENES Y
SERVICIOS

PROMOCION

ADMINISTRATIVA

DEPARTAMENTO

BIENES Y
OBRAS

ESTUDIOS Y
PROYECTOS

SERVICIOS E
INSPECCIONES

PROMOCION Y
PUBLICIDAD

DIFUSION Y
ENSEÑANZA

ADMINISTRATIVO

CONTABLE

DIVISION

PIESA GENERAL
DE ENTRADAS
Y SALIDAS

COMPRAS Y
SUMINISTRO

CONTABILIDAD

PATRIMONIO

DESPECHO

MAESTRANZA

LIQUIDACIONES

RENDICION DE
CUENTAS.

FUERA DE NIVEL

COMISIONES
REGIONALES
DE TURISMO

OFICINAS DE
INFORMES.

BIBLIOTECA.

DEPENDENCIAS
VILLA LA
ANGOSTURA.

COMPLEJO
TURISTICO
COMANCHECARRAS

COMPLEJO TURIS
TICO SAN
MARTIN DEL ANDES

ESCUELA GUIAS
ALTA MONTANA



En esta cadena de disposiciones legales corresponde ahora aparecer a un instrumento de significativa importancia dentro de todo este contexto. Nos referimos a la Ley 635, sancionada y promulgada por el Gobernador de la Provincia el 19 de octubre de 1970. Al margen de las críticas que pueden efectuarse, desde el punto de vista técnico organizativo, resulta evidente que es la más completa de las normas dictadas hasta esa fecha. La ley fue complementada, con igual sentido, por su Decreto reglamentario Nº 1647, dictado el día 23 del mismo mes. Esta ya es una buena diferencia respecto de la Ley 589 cuya reglamentación, pese al plazo perentorio que establecía la misma Ley, no ha podido ser ubicado.

Del articulado de la ley y por su interés particular para el tema en tratamiento, citamos:

"Artículo 1º. - La actual Dirección Provincial de Turismo y Termas, pasará a denominarse a partir de la promulgación de la presente Ley,

Administración General de Turismo y Termas y funcionará dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos."

"Artículo 8º. - La Administración General de Turismo y Termas en el ejercicio de sus funciones podrá hacerse asesorar por

aquellos organismos que la reglamentación establecida."

"Artículo 10º. - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro del término de treinta (30) días estableciendo la estructura administrativa y el régimen de funcionamiento de la Administración"

"General de Turismo y Termas, la que deberá prever a los efectos con"
 "tables y administrativos, la creación de una Dirección de Administra-"
 "ción propia. "

" Artículo 11º. - Derógase las Leyes Nos. 500, 589 y toda otra norma"
 " legal en cuanto se opusiera a la presente Ley. "

El Decreto 1647, reglamentario de la Ley, contiene las siguientes determinaciones:

"Artículo 1º. - La Administración General de Turismo y Termas será "
 " ejercida por un Administrador General. "

"Artículo 3º. - El Administrador General será asistido por las Comisio-"
 " nes Regionales de Turismo, que se constituirán en todos"
 " aquellos Municipios de significación turística en la Provincia y por un"
 " Consejo Asesor, de carácter consultivo. "

" Artículo 8º. - Funcionará dependiente de la Administración General, "
 " la Dirección General de Turismo y Termas. "

" Artículo 9º. - La Dirección General de Turismo y Termas será ejer-"
 " cida por un Director General y estará integrada por: "

- " a) La Dirección Técnica "
- " b) La Dirección de Servicios Turísticos "
- " c) La Dirección de Promoción "
- " d) La Dirección de Termas de Copahue "
- " e) La Dirección de Administración "

"Artículo 11º. - Cada una de las Direcciones que integran la Dirección"
" General de Turismo y Termas será ejercida por un "
" Director. "

"Artículo 12º. - Serán funciones comunes a los Directores, sin per-"
" juicio de las específicas correspondientes a cada di-"
" rección: "

"...

" d) Proyectar y elevar al Director General la organiza-"
" ción de los sectores de su dependencia quien las so-"
" meterá a consideración de la Administración General. "

"Artículo 14º. - La Dirección de Servicios Turísticos comprenderá las"
" siguientes áreas: a) Alojamientos, b) transportes, c) "
" actividades turísticas y d) agencias de viajes y estará a su cargo:..."

"Artículo 15º. - La Dirección de Promoción comprenderá las siguien-"
" tes áreas: a) Publicidad y b) Información, y estará a"
" su cargo: ..."

Las disposiciones transcriptas señalan la estructura sólo en su primer nivel, el de Direcciones. Por debajo de éstas la ley sólo hace referencia a la existencia de "áreas", quedando facultados los Directores, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 12º, inciso d), a proponer la organización de los sectores de sus respectivas dependencias.

Al comenzar el relevamiento que corresponde al presente estu-

dio, se nos ofreció un organigrama del organismo que, presuntivamente, debe considerarse como el diseño "legal" del organismo. La observación del mismo indica que la estructura es reflejo de las disposiciones de la Ley 635, en lo que hace a sus niveles superiores, mientras que en los inferiores muestra la permanencia de unidades que provienen de distintas etapas de la historia estructural de esa Repartición. (Ver Fig. Nº 9).

La estructura que era posible construir - y se construyó - con los datos y las observaciones de los técnicos intervinientes (ver Fig. Nº 10), señala diferencias sustantivas; entre ellas, la no existencia real de numerosas unidades declaradas en el organigrama que muestra la figura Nº 9.

Una diferencia fundamental, que debe ser señalada como indicio de la anarquía organizativa que opera sobre este organismo, es la manifestada a través del Decreto Nº 1795/71 que crea la Superintendencia del Parque Copahue-Caviahue y, coincidente con esta disposición, la práctica desaparición, sin explicaciones explícitas y formales, de la Dirección de Termas de Copahue del ámbito de la Dirección General de Turismo y Termas.

A esta última observación debe agregarse que la Ley Nº 654, Ley de Presupuesto sancionada y promulgada el día 1º de abril de 1971, tras pasa este organismo, con su mismo nombre, del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos al área del Ministerio de Bienestar Social. Desaparece, definitivamente en este presupuesto la Administración General de Turismo y Termas, entidad que, de todas maneras, constituía una verdadera

SUBSECRETARIA DEL
MINISTERIO DE
BIENESTAR SOCIAL

DIRECCION GENERAL
DE TURISMO Y TERMAS
DIRECTOR GENERAL

NIVEL SUPERIOR

DIRECCION

DIRECCION DE
ADMINISTRACION

DIRECCION DE
TECNICA

DIRECCION DE
PROMOCION

DIRECCION DE
SERVICIOS TURISTICOS

DEPARTAMENTO

MESA DE
ENTRADAS

PERSONAL

EVALUACION
Y PROYECTOS

FOMENTO HOTELERO
POR RECURSOS AFIN
SERVICIOS TURIST.

DELEGACIONES
INTERIOR.

SECRETARIA
Y DESPACHO.

RELACIONES PUBL.
Y ASISTENCIA

ALQUILMIENTOS

AGENCIAS
DE VIAJES.

REABILITACION
Y COMPRAS

PATRIMONIAL

DESPACHO.

INFORMACION
Y RECEPCION

TRANSPORTE

ACTIVIDADES
TURISTICAS.

PRESTACION DE
SERVICIOS A
TERCEROS.

CENTRO DE
INTERPRETACION

ORDENANZAS

CUOPERES

VILLA LA
ANGOSTURA

SAN MARTIN DE
LOS ANDES.

ALBERQUES

JUNIN DE LOS
ANDES.

ZAPALLA.

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganización Dirección
Provincial de Turismo
Título: ESTRUCTURA PERIODO 1971-1976
LEYES 635 y 654

Figura: 9

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha: Septiembre 1976

SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio: Reorganización Dirección Provincial de Turismo	Figura: 10
	Título: ESTRUCTURA DETECTADA AGOSTO 1976 VIGENCIA LEY 947.	
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVO		Fecha: Septiembre 1976

SECRETARIA GENERAL
DE LA
GOBERNACION.

CONSEJO ASESOR.
DE HOTELERIA
Y AFINES.

DIRECCION GENERAL
DE TURISMO Y
TERMAS.

CONSEJO
ASESOR.

DIRECCION.

SERVICIOS
TURISTICOS

DEPARTAMENTO

SERVICIOS
TURISTICOS.

INSPECCION.

PROMOCION

GRAFICA Y
ARTE.

RELACIONES
PUBLICAS.

FOTOGRAFIA.

RECEPCION E
INFORMES.

ADMINISTRATIVA

MESA DE
ENTRADAS.

HABILITACION
Y COMPRAS.

PERSONAL

PATRIMONIAL
Y DEPOSITO

MAESTRANZA
Y CHOFERES

TECNICA.

EVALUACION Y
PROYECTOS.

FOMENTO HOTELERO,
AFINES,
RECURSOS TURISTICOS.

DESPECHO Y
BIBLIOTECA.

DIVISION

FUERA DE NIVEL

COMISIONES
REGIONALES DE
TURISMO

OFICINAS DE
INFORMES

DELEGACIONES.

superposición con la Dirección General.

Antes de volcar la última etapa de esta larga historia estamos en condiciones de efectuar algunas reflexiones que entendemos fundamentales.

La crítica principal que suele hacerse a la Administración Pública es su rigidez, su inflexibilidad, su falta de capacidad para adecuarse a los cambios que impone la dinámica social y económica. La lógica derivación de esta afirmación, comúnmente correcta, es la búsqueda de una organización capaz de adaptarse, ágil y flexiblemente, a los cambios que imponen las circunstancias. Pero es evidente que esta capacidad de cambio no puede ser confundida con la del cambio continuo, sin otros fundamentos aparentes que el criterio personal y la discrecionalidad de funcionarios, incluso de funcionarios de menor jerarquía, cuya visión debe estar necesariamente restringida por una ubicación que les impide una visión más global y generalizante de las necesidades y capacidades del aparato público.

Los cambios producidos por esta vía deben ser anárquicos y sus resultados próximos al caos. Esta afirmación, que a veces ha estado teñida de una conceptualización excesivamente técnica, suele estar demostrada en los hechos. La lectura de todo lo expuesto demuestra que éste es un caso acabado de lo que afirmamos, es decir de cambios sin orden, sin métodos y, en muchos casos, sin razones conocidas.

Las distintas situaciones organizativas por las que ha atravesado este organismo prueban, además, la necesidad de establecer normas, su-

ficientemente seguras, que impidan este tipo de cambios. La necesidad de flexibilizar las estructuras, a fin de hacerlas aptas para responder a los cambios exigidos por el sistema del que forman parte, implica que los instrumentos que la determinan no pueden ser de tan alta jerarquía (Leyes) que pueden hacer difícil su modificación, por los riesgos políticos involucrados, cada vez que sea oportuno; pero tampoco es posible suponer que sea válido que la estructura de un organismo - que no existe aislado del resto del contexto de la Administración Pública sino que es una parte de él con fuertes, visibles y permanentes relaciones - quede sometido a la simple disposición de una autoridad de segundo nivel, aunque se presuponga voluntad y buenas intenciones.

El uso indebido de la Ley de Presupuesto, que hemos criticado varias veces en estas líneas, suele tener su origen, justamente, en la necesidad de introducir modificaciones a estructuras fijadas por Leyes, disimulando tales modificaciones en un texto no apropiado, para evitar la discusión política de los móviles.

La solución a estos problemas radica, ya lo dijimos, en el dictado de normas que regulen y precisen las competencias y atribuciones en lo que hace a la modificación de las estructuras, así como pautas y políticas concretas que determinen los límites y formas aceptables que deberán seguir o guardar esas modificaciones.

Para concluir con el tratamiento del análisis y crítica de los movimientos estructurales de este organismo sólo resta referirnos a la Ley Nº

947, dictada el 14 de junio de 1976.

Esta Ley, en su artículo 1º dispone:

"La DIRECCION PROVINCIAL DE TURISMO, creada por Ley 237 como "
"entidad autárquica, bajo la dependencia del Ministerio de Bienestar So-"
"cial, pasa a depender de la Secretaría General de la Gobernación, con-"
"servando para su funcionamiento la plena vigencia de la ley de creación, "
"a partir de la promulgación de la presente. "

Las informaciones recogidas durante este estudio permiten demostrar, que, pese a estas disposiciones, el organismo ha continuado trabajando con la organización y las funciones que establecía la Ley 635 y su decreto reglamentario.

Su traspaso al área de responsabilidades de la Secretaría General de la Gobernación debe estar señalado, probablemente, por la decisión política de implementar una acción todo lo firme y profunda que implica la cercanía a la autoridad máxima del Gobierno Provincial y es, desde este punto de vista, perfectamente plausible. Sin embargo estimamos que debe tenerse particular cuidado en definir si el organismo tendrá características económicas o sociales o una mezcla, proporcionada políticamente, de ambas.

Con posterioridad al comienzo de este trabajo, y después de unas charlas mantenidas con los directivos de este organismo, éstos produjeron una modificación parcial y transitoria de la estructura (ver figura Nº 11). Pese a esta definición, durante nuestro relevamiento hemos podido detectar que

SECRETARIA GENERAL
DE LA
GOBERNACION

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganización
Provincial de Turismo

Figura:
11

Título:
ESTRUCTURA SEGUN MODIFICACION
INTERNA AGOSTO 1976

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha:
Octubre 1976

DIRECTOR
PROVINCIAL.

NIVEL SUPERIOR.

NIVEL DE
DETERMINACION.

COORDINADOR
PATAGONIA
TURISTICA.

COORDINADOR
LOS LAGOS.

COORDINADOR
CAPITAL FEDERAL.

SECRETARIA.

AREA DE ENTR.
Y SALIDAS.

DESPATCH.

DIRECCION GENERAL

DEPARTAMENTO.

PROMOCION.

CREACION Y
DISEÑO

RECEPCION
E INFORMES.

REGISTRO Y
HABILITACION.

INSPECCION.

ACTIVIDADES Y
EMPRESAS
TURISTICAS.

PLANIFICACION

PROGERACION.

EVALUACION DE
PROYECTOS.

ADMINISTRACION

DIVISION.

la estructura funcionante difiere de la señalada en el párrafo anterior, siendo su configuración real la que se muestra en la figura Nº 12.

Para concluir, es necesario que hagamos una reflexión última respecto a la necesidad de mantener una estructura suficientemente estable a través de un cierto tiempo, bajo pena de producir en los funcionarios y empleados del organismo la sensación de desaliento frente a una acción futura que siempre aparece signada por el cambio, aún en el corto plazo. Además de estos aspectos humanos, deben considerarse los aspectos procesales involucrados en cada alteración de la estructura y la relación de estos procesos, propios de la Repartición, con los procesos de los organismos directa y necesariamente vinculadas con ella.

SECRETARIA
GENERAL DE LA
GOBERNACION

DIRECTOR
PROVINCIAL

DEPARTAMENTO

PLANIFICACION

ACTIV. Y EMPRE-
SAS TURISTICAS

PROMOCION

DIVISION

ADMINISTRATIVA

SERVICIOS
AUXILIARES

SECRETARIA

RECEPCION E
INFORMES

CREACION Y
DISEÑO

MINEOGRAFIA E
IMPRESA

SECCION U
OFICINA

Estudio: Reorganización Dirección Provincial de Turismo	Figura: 12
Título: ESTRUCTURA REAL DETECTADA	
SECRETARIA DE ESTADO DEL COPAPE	
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA	
Fecha: Septiembre 1976	

DELEGACION

DELEGACION
CAPITAL
FEDERAL

DELEGACION
VILLA LA
ANGOSTURA

DELEGACION
SAN MARTIN
DE LOS ANDES

DELEGACION
JUNIN
DE LOS ANDES

OFICINA DE
INFORMES

.2. PIRAMIDE ORGANIZATIVA

La pirámide organizativa es la figura resultante de la reunión de las distintas unidades que conforman el organismo considerando las vinculaciones que se establecen entre las áreas de especialidad o concentración de esfuerzos y las que, por su parte, establecen las relaciones de autoridad.

Como resultado de esta conformación cualquier estructura, reflejada en lo que hemos dado en llamar pirámide organizativa, presenta dos dimensiones, una vertical y la otra horizontal.

Las concentraciones de unidades, y subsecuentemente las de funciones y/o actividades en busca de los beneficios de la especialización ocupacional, dan origen a la presencia de sucesivas fajas o áreas verticales, cada una de las cuales se supone ocupada en los procesos destinados a brindar un producto determinado; éste podrá ser un elemento final del organismo (Dirección) o un insumo destinado a posibilitar que otra u otras áreas, del mismo organismo, puedan cumplir con su propia finalidad y, por tanto, contribuir coherentemente al logro del objetivo de la totalidad de la repartición.

La necesidad de subdividir estas áreas de trabajo en unidades y subunidades, dependientes entre sí, para dar solución al problema básico del límite de dirección efectiva, y por ende de control, que sufre cualquier jefatura en función de la cantidad de empleados, del volumen de trabajo, del tipo de equipos a utilizar o de la calidad y tipo del trabajo que se efectúa origina la existencia de sucesivos niveles, ubicados horizontalmente y relacionados entre sí, generalmente, por vínculos y situaciones de jerarquía y autoridad.

El núcleo central, del cual parten las posibilidades de la determinación correcta del tipo y cantidad de áreas verticales y de niveles horizontales que deberán existir, es la determinación de objetivos de la institución, de las misiones que corresponden a las unidades que la integran y de las funciones y actividades que deberán cumplirse para alcanzar, eficiente y efectivamente, las propuestas que indican esos objetivos y misiones. En otras palabras: las dimensiones de la pirámide organizativa dependen de los propósitos a alcanzar y del análisis del trabajo que debe ser efectuado para asegurar un adecuado nivel de rendimiento en el esfuerzo por lograrlo.

Para efectuar el análisis de la situación actual y el consiguiente comentario crítico respecto a la pirámide, es decir la disposición estructural de la Dirección Provincial de Turismo, vamos a tomar en cuenta la última estructura denunciada como formal o "legal" por sus autoridades. Esta estructura es consecuencia de las reformas introducidas, como ya hemos referido, con posterioridad a la vigencia de la Ley N° 0947, y se muestra en la figura N° 11. Junto a la estructura que exterioriza esta figura utilizaremos, también, la de la figura N° 12, que corresponde a la estructura relevada durante nuestra investigación y a la que llamamos estructura "real" o "de hecho".

De acuerdo a la estructura formal existirían tres niveles específicamente reconocidos y que corresponden a los utilizados normalmente en la administración, éstos son los de dirección, departamento y división. Entre las unidades apuntadas en el organigrama existe una, denominada Secretaría,

cuyo nivel no aparece claro en la estructura legal. Otras unidades denunciadas, que sufren un problema similar de falta de determinación concreta de nivel, son las que corresponden a: "Coordinador Patagonia Turística", "Coordinador Los Lagos" y "Coordinador Capital Federal". En nuestra opinión, estos tres últimos casos mencionados no corresponden a unidades, en el sentido técnico de la palabra, sino que se trata tan sólo de actividades desarrolladas, en cada caso, por una persona que tiene responsabilidades asignadas.

La estructura construida con la información relevada (fig.Nº 12), coincide con la anterior únicamente en el nivel de departamentos. A nivel de divisiones existen diferencias, ya que las enunciadas bajo los nombres de "Registro y Habilitación", "Inspección", "Programación" y "Evaluación de Proyectos" no llenan los requisitos mínimos para ser considerados como unidades, esto es: no tienen un área delimitada claramente y carecen de una jefatura formalmente ejercida y reconocida, y aunque, en algún caso, existan empleados que tienen a su cargo el desarrollo de actividades supuestamente propias de esa unidad, esto no es criterio suficiente para considerar la existente como tal.

Las otras diferencias encontradas nacen de la comprobación de la existencia de grupos de trabajo que sí llenan los recaudos para ser considerados unidades y que no han sido declaradas como tales. Este es el caso de las unidades "Mimeografía e Imprenta" y "Servicios Auxiliares". Ambas cuentan con personal, espacio físico y jefatura. Lo que no ha sido posible de-

terminar es si su nivel es el de sección o el de oficina y esto porque no han sido declaradas.

Además de estas diferencias, resta por mencionar que en el organigrama "legal" no se muestra la existencia, aunque sea fuera de nivel, de las existentes oficinas de informes ubicadas en distintos puntos de la Provincia, así como tampoco las distintas delegaciones.

Salvadas estas discrepancias es posible verificar la existencia de un mínimo de tres niveles, que alcanzan a un máximo de cuatro en la eventualidad de reconocer la existencia del nivel de sección u oficina. En cualquiera de los dos casos no parece excesiva la cantidad de niveles, sobre todo si la comparamos con la cantidad de niveles que normalmente muestran los distintos organismos de la Administración Pública Provincial. Lo que sí puede objetarse es que se utilicen, consecutivamente, todas las posibilidades que nacen de la división de niveles jerárquicos admitidos. Nos referimos al hecho de que se utilicen los niveles de Dirección, Departamento, División y Sección u Oficina. Este uso de todas las posibilidades de ubicación jerárquica puede llegar a representar las necesidades reales de la organización tal sería el caso de que cada grupo de funciones y/o actividades se subdividiera en dos o más grupos de funciones y/o actividades de idéntica importancia y/o trascendencia y así sucesivamente. En tal situación el sistema utilizado sería totalmente correcto. Sin embargo la observación de la forma de subdivisión utilizada no arroja seguridad respecto a que éste sea el caso en que se

justificarían las sucesivas subdivisiones de la estructura de la Dirección.

Otra crítica que debe hacerse a esta pirámide es que existan unidades que se subdividen en una sola unidad y corresponde preguntar el por qué de esa subdivisión. La respuesta podría encontrarse en un problema de control; si éste es el caso, existen mecanismos administrativos que tornarían innecesario el costo de la subdivisión. Si se trata de un problema de especialidad, la solución evidente es una unidad pero ubicada junto a la anterior, no por debajo. Para esta solución hay incluso razones de orden económico que se unen a las organizativas.

Debe recordarse permanentemente que cualquier "estiramiento" vertical de la pirámide trae consigo dificultades más que proporcionales en la dirección, las comunicaciones y el control.

De todas maneras, la apreciación de la conducta organizativa que refleja la estructura parecería indicar una saludable reticencia a abundar en subdivisiones. Igual criterio es el que también parece demostrar el análisis de las áreas, que parecen bastante consistentes con el criterio de limitación. Este último criterio, evidentemente deseable porque evita, además de los perjuicios señalados anteriormente el de una dispersión y compartimentación indebida de recursos y la consiguiente rigidez en su uso, tiene límites en su utilización y también deben ser tenidos en cuenta. La voluntad de no caer en una aparente y siempre relativa atomización de la estructura no puede conducir a no atender las necesidades funcionales y las de un adecuado equilibrio de la estructura.

3. REGIONALIZACION

Para desarrollar apropiadamente este aspecto es necesario que, al igual que en algunos de los anteriores, se explicité el esquema conceptual que ha servido de base para el análisis crítico. Con esa intención, creemos necesario referir que el concepto de regionalización está íntima y necesariamente vinculado con otro aspecto de las actividades de cualquier cuerpo administrativo u operativo que, como el de la Administración Pública Provincial y quizás ninguno tanto como él, debe desarrollar sus tareas en un amplio escenario geográfico.

Este aspecto es el de la "concentración" que, con igual propiedad, podría denominarse, para estos efectos, "desconcentración". Se trata de una misma realidad tan sólo contemplada desde el otro lado del hecho; son caras de una misma moneda y, simultáneamente, los extremos de un continuo que iría, idealmente, desde la total concentración de todas las actividades estatales en un único punto geográfico, hasta la desconcentración de todas las actividades, incluso la conducción, en un área geográfica más o menos extensa. Ninguno de ambos extremos tiene más validez y posibilidad que el de la especulación con miras a la mera formulación teórica.

La misma razón de ser de la actividad estatal, la satisfacción de demandas y necesidades sociales de los habitantes de la Provincia, la realidad de estar éstos dispersos en su territorio y la unión de ambas proposiciones con el hecho de que estas demandas son producto, en numerosos casos, de las situaciones que plantea al hombre su relación con el medio ambiente

inmediato, conduce fatalmente a la desconcentración de actividades a fin de prestar atención localizada a demandas que también lo son y que sólo pueden ser satisfechas allí donde se producen. Este es el caso de las funciones clásicas de seguridad, educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.

Esta desconcentración puede revestir dos formas fundamentales: puede ser una desconcentración funcional o una desconcentración operativa. En el primero, desconcentración funcional, se trata de atribuir a un grupo o entidad social, ya existente, el cumplimiento de las funciones de un organismo que permanece físicamente concentrado en un punto, generalmente la ciudad capital. En esta eventualidad el apoyo de este organismo central se reducirá, normalmente, a bosquejar líneas de acción, normatizar, a veces proveer recursos y a controlar.

El otro caso posible, el de la desconcentración operativa, implica que el organismo central extienda su acción al ámbito territorial a través de la actuación de sus propios órganos, creando unidades de su directa dependencia ubicados en aquellos lugares que, según distintos criterios, aparezcan como más convenientes.

En el caso de funciones y responsabilidades estatales en materia de turismo, el gobierno ha recurrido, a través del tiempo, a ambos tipos de desconcentración. En algunos casos se operó a través de las Comisiones Regionales de Turismo, y en otros de delegaciones de la propia Dirección Provincial de Turismo; incluso ambas soluciones han coincidido en el tiempo,

distribuyéndose en el espacio.

Con los datos recogidos resulta difícil vertir un juicio respecto a la conveniencia de uno u otro sistema; lo único que podemos afirmar es la necesidad de utilizar un mecanismo desconcentrador.

El fenómeno de la desconcentración suele ser confundido con el de la descentralización y, sin embargo, ambos se refieren a cosas totalmente distintas. La desconcentración se refiere a actividades y la descentralización se refiere a la delegación de autoridad. Así puede haber desconcentración, es decir una pseudo atención localizada de las necesidades ubicadas en un punto geográfico determinado, sin que exista descentralización, esto es, sin que los funcionarios, que se supone atiendan estas necesidades, tengan facultades para adoptar las decisiones que requiere la acción que deben desarrollar. Hemos dicho "pseudo desconcentraciones" y lo hemos dicho porque, evidentemente, la desconcentración que no va acompañada de una delegación de autoridad suficiente - descentralización - no puede cumplir con su cometido. Los funcionarios y/o empleados del organismo, ubicados en puntos distintos de la sede del organismo central y que carecen de autoridad para solucionar los problemas que se les presentan, se transforman en simples pasadores de información o expedientes y, en este caso, están en peores condiciones de operación que cuando se recurre a la desconcentración funcional.

Luego de esquematizar la relación entre desconcentración y descentralización, corresponde ahora que establezcamos la que se relaciona con

otra institución conexas - la que da nombre a esta parte del trabajo - es decir, la regionalización. Hemos afirmado, verdad de perogrullo, que el Estado desarrolla numerosas actividades en forma desconcentrada; que hay escuelas locales, asistencia médica local, destacamentos policiales, unidades de viabilidad, etc., dispersas en todo el territorio provincial.

Esas unidades, fruto de la desconcentración de servicios, tienen por misión atender, justamente, las demandas localizadas. La operación de estas unidades, necesarias desde todo punto de vista, tropieza, para que su acción sea eficiente con un inconveniente fundamental: la necesidad de coordinación a nivel local, es decir regional, a fin de evitar duplicación de esfuerzos, superposición de acciones, duplicación de bienes de equipo, personal insuficientemente utilizado, etc. La única forma posible de solucionar este problema es utilizar un mecanismo de dirección, crear un mecanismo organizativo que provea los medios para coordinar la acción de esas unidades procurando obtener el más alto grado de productividad posible de los recursos afectados a esas unidades. La solución es, en otras palabras, regionalizar las actividades de la Administración Pública y ello implica que cada conjunto de unidades desconcentradas respecto de la sede central tengan, en aquel punto donde coincide su asiento y acción, una dirección que las sume. Un funcionario responsable por la acción del conjunto. Este funcionario puede ser un funcionario "ad-hoc" designado por el poder central, puede ser el más antiguo de los funcionarios que operan en la zona o, elección ya probada

en otras partes, el intendente de la localidad, que actúa como coordinador a nombre del gobierno "central".

Una solución de este tipo, con una organización implementada con el propósito de conseguir tales efectos, no sólo redundaría en la solución de los problemas que hemos mencionado sino que, además, aseguraría, desde el punto de vista político, la consistencia de la acción del gobierno y, desde el punto de vista administrativo, aliviaría a las autoridades de los organismos centrales de la carga de atención que implica el manejo a distancia del personal y otros medios. Estos son sólo una parte de los beneficios a obtener, realmente incontables, siempre y cuando la desconcentración y la regionalización estén acompañadas, como condición necesaria y suficiente, de la correspondiente descentralización.

Para aclarar los conceptos vertidos podemos mencionar, sin que sea quizás el más correcto pero sí el más inmediato, la acción que desarrolla la Casa del Neuquén en Buenos Aires. Si hay allí reunidos funcionarios y empleados ocupados de desarrollar actividades correspondientes a distintas áreas del gobierno, con elementos de trabajo comunes, con equipos comunes y bajo una misma Dirección, hay allí regionalización.

4. ATRIBUCIONES Y NIVELES DE DECISION

La búsqueda de información para el análisis de las atribuciones conferidas a funcionarios y empleados de la Dirección y efectuar el correspondiente estudio del grado de adecuación de los niveles de decisión, frente a las exigencias planteadas por el funcionario del organismo, nos ha permitido detectar, en primer término, la ausencia de un cuerpo de normas formales que fije con claridad y precisión las atribuciones y por ende las responsabilidades, de los funcionarios de distintas jerarquías que ocupan los diversos cargos que corresponden a los niveles de conducción del organismo. Por supuesto, tampoco existen normas respecto a las atribuciones que pudieran corresponder a empleados que tienen que desarrollar actividades concretas en virtud de ~~correctas~~ asignaciones de actividades.

El único intento registrado de establecer aproximadamente responsabilidades y atribuciones correspondientes, es el contenido en el Artículo 12º del Decreto 1647/70 (reglamentario de la Ley 635, hoy supuestamente derogada). En este artículo, bajo la denominación de "funciones comunes a los directores", se especifican algunas responsabilidades y atribuciones, aunque de tono tan general y vago que no puede pensarse que las mismas constituyan una guía aceptable para suponer, a través de las mismas, la existencia de un esquema decisonal.

La realidad es que los funcionarios y empleados del organismo adoptan, en el curso normal del desempeño de sus actividades, distintas decisiones de muy adversa índole y entidad pero, la inexistencia de cualquier

norma que las fije con suficiente lucidez, conduce a afirmar que estos agentes públicos las han asumido de "hecho". Esta circunstancia puede deberse, en el mejor de los casos, a un respaldo verbal expreso de la superioridad y en el peor, quizás el más común, ante el silencio de esa superioridad. Con distinta intensidad ambos caminos tienen un muy alto costo humano y organizativo; somete a los funcionarios a probar su funcionamiento a través del método de la "prueba y el error".

Cualquier decisión, aún las tomadas en repetidas oportunidades a través del tiempo, está sujeta a la eventualidad de su desconocimiento por parte de cualquier autoridad superior a la de quién la adoptó, distintas circunstancias que pueden incluir hasta el arbitrio, nacido de las diferentes formas de considerar un hecho y sus posibles soluciones por parte de Jefes distintos que se suceden a través del tiempo, puede llevar y lleva en la práctica a su desconocimiento y/o revisión.

Cualquier decisión implica afrontar riesgos toda vez que las mismas se refieren siempre en futuro y el futuro es, por naturaleza, incierto. La sensación de inseguridad que, de alguna manera, lleva consigo por esa razón el adoptar una decisión no puede ser agravada por un clima de esta naturaleza producido por la ausencia de normas. Se daña a las personas y se daña además a la operación del organismo, enfrentándola a las vacilaciones y contramarchas que corresponden, necesariamente, a la ignorancia formal respecto de quien tiene la responsabilidad de decidir y res-

pecto de qué asuntos debe ejercer esa responsabilidad.

Agreguemos a lo manifestado la falta de recompensas adecuadas para quien afronta los riesgos de las decisiones y el cuadro lógico resultante será, por la falta de indicaciones precisas, la de funcionarios que empujan continuamente hacia los niveles superiores asuntos que requieren decisiones que les deberían corresponder. Otro caso, totalmente distinto al anterior pero igualmente adverso para la buena marcha de la organización, es el que esta misma carencia normativa ocasiona al facilitar roces y conflictos entre personas que, por distintas razones tratan de ocupar el espacio de poder que implica la potestad de decidir.

Alguién ha dicho que la tarea esencial de la administración es adoptar decisiones y que, por ser así, la tarea de organizar consiste fundamentalmente en diseñar los caminos que conduzcan a crear un clima favorable para las decisiones. Relacionado con este punto está el de la estabilidad estructural, es decir unamos a la alta inestabilidad estructural que ha padecido este organismo a través del tiempo, como demostráramos en el punto anterior, a un esquema de responsabilidades y atribuciones inexistentes y el resultado no puede ser un organismo apto para desarrollar, con un mínimo de eficiencia, las operaciones que requiere la realización de su objetivo.

La última consideración que deseamos efectuar es que está suficientemente probado que el mejor método para garantizar la identificación de los agentes con los propósitos de sus organismos y el vehículo que

efectiviza su participación en el esfuerzo de lograr los objetivos, pasa a través de un cuadro de asignación de responsabilidades pero también de autoridad, es decir de facultades para adoptar las decisiones que requiere el correcto cumplimiento de la obligación que implica esa responsabilidad.

CAPITULO III
F U N C I O N E S

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En el capítulo I del presente trabajo, al analizar las disposiciones legales que definen el ámbito de acción de la Dirección Provincial de Turismo, hemos hecho referencia a los tres cuerpos legales básicos que han reglado su acción a través del tiempo, es decir las leyes provinciales Nº 237, 500 y 635.

En ese mismo capítulo hemos afirmado que del estudio de esos textos se desprende la existencia de un concepto aproximado respecto de la finalidad que se supone debe perseguir el organismo. Esto, que es cierto en el terreno de lo general, no lo es, evidentemente, frente a un análisis pormenorizado de todas las disposiciones que contienen los textos referidos.

En varios artículos, como acabamos de manifestar, existe una definición general - en los tres textos - que es, sino completa, al menos clara respecto de objetivos y funciones a cumplir; pero, en los restantes aparece una permanente confusión entre funciones y objetivos y entre funciones y actividades. Esta confusión llega, incluso, a presentar, como actividades y/o funciones, a definiciones que corresponden a atribuciones o responsabilidades de funcionarios.

En estos momentos obra, además, en el sentido de impedir una más definida percepción, con fundamento legal, acerca de cual es la orientación de la acción del organismo, el hecho de que aunque la Ley Nº 0947 ha puesto en vigencia a la Ley Nº 237, lo que supone la derogación de la Ley Nº 635, nuestro relevamiento parece mostrar suficientemente que las actividades que desarrolla la Dirección nacen o se fundamentan en las dispo-

siciones de la Ley Nº 635. Esta situación, advertida por las autoridades de la misma, es la que ha conducido a que se estudie con urgencia el replanteo de esta situación y se esté estudiando un nuevo texto legal que se pretende solucionar este problema.

Ante la inexistencia de un único texto legal que sirva de fundamento o explique los modos de acción del organismo, debemos necesariamente referirnos a los tres ya citados y esto porque, además del carácter forzoso que imprimieron, cada uno en su momento, a la forma de acción del organismo sus efectos han perdurado más allá de la vigencia formal con el resultado de que distintas unidades y/o actividades que nacieron por ellas subsisten aún.

Para lograr el "aprovechamiento integral del turismo" o lograr el "aprovechamiento integral de las posibilidades turísticas de la Provincia", la Ley Nº 237 establece que la repartición habrá de ejercer "las funciones inherentes al fomento y organización del turismo en la Provincia, promoviendo el turismo educacional y social, impulsando su desarrollo con bases técnicas...".

Y la Ley Nº 500, en el artículo 3º ya citado, expresa que es competencia o materia de la Dirección "... todo lo inherente al desarrollo, promoción, y organización del turismo y termas de la Provincia...".

Del análisis de estos dos textos, respecto de las responsabilidades funcionales del organismo, extraemos la idea del legislador de que las funciones que competen a la Dirección son, en el primer caso, el fomento, la

organización, la promoción y el desarrollo "con bases técnicas". Y en el segundo caso, Ley 500, el desarrollo, la promoción y la organización.

Efectuada esta síntesis pasemos ahora a considerar la extensa enumeración que contiene la Ley 635. En este cuerpo legal, además de lo prescripto en el artículo 2º, citado en el capítulo I, donde habla de funciones tales como desarrollo, promoción y organización, se establece en los artículos 3º, 4º y 5º :

"Artículo 3º. - A los efectos establecidos en el artículo 2º la Administra-"

" ción General de Turismo y Termas propondrá al Poder "

" Ejecutivo las políticas y estrategias para el desarrollo del sector y pro"

"gramará sobre esas bases, previa aprobación del Poder Ejecutivo, el "

"plan de acción a realizar, siendo responsable de su ejecución".

"Artículo 4º. - La Administración General de Turismo y Termas podrá"

" coordinar su acción con organismos internacionales, na-"

"cionales, provinciales y municipales, proponiendo al efecto la celebra"

"ción de convenios y toda otra medida que tienda al logro de sus objeti-"

"vos".

"Artículo 5º. - Serán funciones de la Administración General de Turis-"

" mo y Termas, en materia de turismo, sin perjuicio de "

"las generales enunciadas en los artículos 2º y 3º y de las que implíci-"

"tamente surjan de su espíritu :"

"a) Promocionar el turismo zonal mediante un sistema"

- " efectivo de información y publicidad con alcances pro-"
 " vincial, nacional e internacional".
- "b) Realizar por sí investigaciones, trabajos técnicos, cien-"
 " tíficos, económicos y financieros, tendientes a la eva-"
 " luación integral y al aprovechamiento pleno de las be-"
 " llezas de la Provincia y celebrar convenios ad-referen-"
 " dum del Poder Ejecutivo con otros organismos públi- "
 " cos o privados a iguales fines.
- "c) Organizar o por sí o con participación de organismos"
 " similares, públicos o privados, congresos o conferen-"
 " cias y participar en los que celebren independientemen"
 " te otros organismos".
- "d) Programar y organizar por sí o por medio de empre-"
 " sas privadas, viajes, excursiones, cacerías, torneos"
 " deportivos, fiestas regionales, naturales o industria-"
 " les y toda otra actividad que directa o indirectamente"
 " pueda despertar el interés o la atracción del turista "
 " por conocer la Provincia".
- "e) Propender a la creación e instalación de parques, cam-"
 " pamentos, colonias de vacaciones, refugios y demás "
 " instalaciones que hagan al confort del turista".
- "f) Controlar y proponer las medidas necesarias para ase-"

- " gurar la prestación de servicios de transportes adecuaa"
" dos que permitan el acceso a las zonas de turismo".
- "g) Supervisar las actividades de las empresas o particulaa"
" res que se ocupen de servicios o información relativa"
" al turismo proponiendo las medidas de garantía necesa"
" rias a exigir, que aseguren una prestación efectiva y "
" responsable".
- "h) Proponer los planes de obras de interés turístico".
- "i) Asesorar al Poder Ejecutivo respecto a concesiones "
" para la construcción, instalación y explotación de o- "
" bras, servicios o actividad comercial, industrial o "
" profesional vinculada al turismo y/o termas".
- "j) Llevar un registro donde se inscribirán las empresas",
" establecimientos hoteleros o de servicios vinculados "
" directa o indirectamente al turismo. A tal fin, reglaa"
" mentará el funcionamiento de estos servicios".
- "k) Proponer al Poder Ejecutivo la construcción, mejora-"
" miento o remodelación de rutas y caminos, la urbanizaa"
" ción, pavimentación y demás obras de embellecimien-"
" to de la zona de turismo".
- " l) Atender lo relativo a caza y pesca conforme a las dis-"
" posiciones en vigor".

A contenidos como el de este artículo 5º son a los que nos referimos cuando hablamos de confusión entre funciones y actividades. Pese a ello, de su lectura y análisis surge que la intención del legislador gira alrededor de las que, técnicamente, son las funciones de un organismo responsable de las actividades del estado provincial en materia de Turismo: estudio, programación y planificación, información, promoción, concesiones y fiscalización. Por supuesto que no todas ellas aparecen determinadas con igual precisión y claridad, pero sí en forma suficiente como para visualizar sin equívocos su existencia.

Baste como ejemplo mencionar que las funciones de estudio, programación y planificación surgen, distintamente, en el artículo 3º; que el inciso a) del artículo 5º, se refiere a la promoción del turismo mediante la información y publicidad; que el inciso b) del mismo artículo menciona a las investigaciones, trabajos técnicos, etc.; que los incisos f), g) e i) se refieren concretamente a las concesiones y su supervisión y vigilancia, etc.

Si de todos estos textos hacemos un resumen funcional y eliminamos las determinaciones repetidas, obtenemos, ahora sí, un detalle suficientemente satisfactorio de las funciones que debe cubrir el organismo. Este detalle podría ser expresado diciendo que las funciones que competen al organismo envuelven las actividades conectadas con el estudio, la planificación, el ordenamiento, la información, la promoción, el desarrollo, las concesiones, la regulación y el control de las actividades que hacen al turismo en la Provincia.

Ahora bien, dado que no todas las funciones tienen tratamientos administrativos idénticos sino que, por el contrario, la respuesta organizativa es totalmente distinta según se trate de aquellas funciones directas y necesariamente vinculadas con las finalidades del organismo o nos refiramos a grupos de actividades cuyo propósito es hacer posible que las antedichas se cumplan, es menester que nos refiramos a ambos grupos de funciones identificándolas como funciones fin, las primeras, y como funciones medio a las segundas, sin que esta diferenciación implique, en ningún momento, la idea de menor importancia sino de complementación esencial y definitiva.

En un cuadro así, son funciones fin aquellas que caracterizan al organismo, que le dan una fisonomía que le es propia y lo distingue de cualquier otro organismo provincial, y son funciones medio aquellas funciones que todos los organismos realizan como sustento imprescindible de las primeras. Es por ello, quizás, que también suele llamárseles funciones de administración específica a unas y de administración general a las otras.

Las funciones enumeradas en párrafos arriba, y que enunciamos como resultado de la lectura de los textos legales, pueden ser aún más agregadas sobre la base de considerar que algunas de ellas operan a través de un sistema de actividades común al de otras y, aún, que su concepto involucra a las otras. Tal es el caso de "ordenamiento", cuyas actividades vinculadas están en parte repartidas entre las que corresponden a "planificación",

a "promoción" y a "concesiones"; o la de "desarrollo", incluida en las actividades de "promoción" y "concesiones" como vías naturales del desarrollo turístico, y la de "regulación" que, en la medida que se trata de disposiciones que puedan ser de competencia del organismo, están incluidas en las de "promoción" y "concesiones".

Utilizando el mismo criterio básico que lleva a agrupar algunas de las funciones expuestas anteriormente, se hace necesario adicionar algunas y/o desagregar otras para presentar con mayor justeza aquellas que no han aparecido claramente en la voluntad del legislador, quizás por el hecho de que, por tratarse de funciones propias de administración general, comunes a todos los organismos, pudo el legislador haberlas dado por sobreentendidas. Entre las que pueden ser adicionadas tenemos el caso de "estudios" y "planificación" que pueden resumirse en "planificación". Entre las que hay que desagregar corresponde considerar todo el conjunto de las funciones y/o actividades que se refieren a la administración de la institución en sí misma, en particular al manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros.

El cuadro final quedaría conformado por las funciones fin: Promoción, información, concesiones y fiscalización; y por las funciones medio planificación y administración general.

La forma en que estas funciones son reconocidas y desempeñadas por el organismo pueden ser visualizadas a través del comportamiento

de su estructura, tenemos así:

- . Unidades que cumplen funciones fin :
 - . Departamento de Promoción.
 - . Departamento de Empresas y Actividades Turísticas.
 - . Delegaciones.
- . Unidades que cumplen funciones medio :
 - . Departamento de Planificación.
 - . División de Administración.
 - . Secretaría.

La situación de aquellas funciones que no aparecen claramente reconocidas, así como el grado de adecuación de las unidades mencionadas respecto del esquema de las funciones, serán analizados al considerar cada una de las funciones en particular.

Otra forma de visualizar el grado de reconocimiento y en particular, el grado de importancia que se asigna a ambos tipos de funciones, es referirse a la forma en que son utilizados los recursos humanos respecto del cumplimiento de cada uno de ellos.

Sobre un total de 64 agentes denunciados - incluida la dotación de la sede central de la Dirección, sus delegaciones y oficinas de informes del interior, Capital Federal y Bariloche - 45 agentes cumplen tareas en unidades dedicadas a funciones fin, lo que implica el 70,3 % de todo el personal. En unidades destinadas a cumplir funciones medio revistan 19 agen-

tes, es decir el 29,7 %. (Ver figuras Nos. 13, 14 y 15).

Estos porcentajes parecerían muy correctos toda vez que demuestran una fuerte incidencia en el uso de agentes para cumplir con las funciones fñ. La única corrección que podría efectuarse derivaría de la posibilidad de disminuir dicho porcentaje en la medida en que, pese a que la actividad general de la unidad es el cumplimiento de una función fñ, hay empleados que desarrollan actividades propias de funciones medio; pero esta corrección no sería significativa en el sentido de alterar fundamentalmente la proporción establecida.

Lo que sí es posible visualizar, continuando con este análisis, es el grado distinto en que son atendidas las funciones fin. En efecto, de los 45 agentes que trabajan en unidades dedicadas a esos propósitos, 41, o sea el 91,1 % del total están afectados a las unidades que se ocupan de actividades de promoción e información; y sólo cuatro, o sea el 8,9 %, figuran afectados a las de concesión y fiscalización (ver figura Nº 16). Este análisis es totalmente coincidente con la realidad observada, en el sentido del escaso desarrollo e importancia que se asigna a estas últimas funciones.

Para concluir con estas consideraciones generales creemos necesario destacar, como aspecto positivo, el hecho de que, sobre todo durante el último quinquenio, el criterio más general de departamentación utilizado en las distintas reorganizaciones de este organismo haya sido, al menos en su primer nivel, funcional.

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganización Dirección
Provincial de Turismo

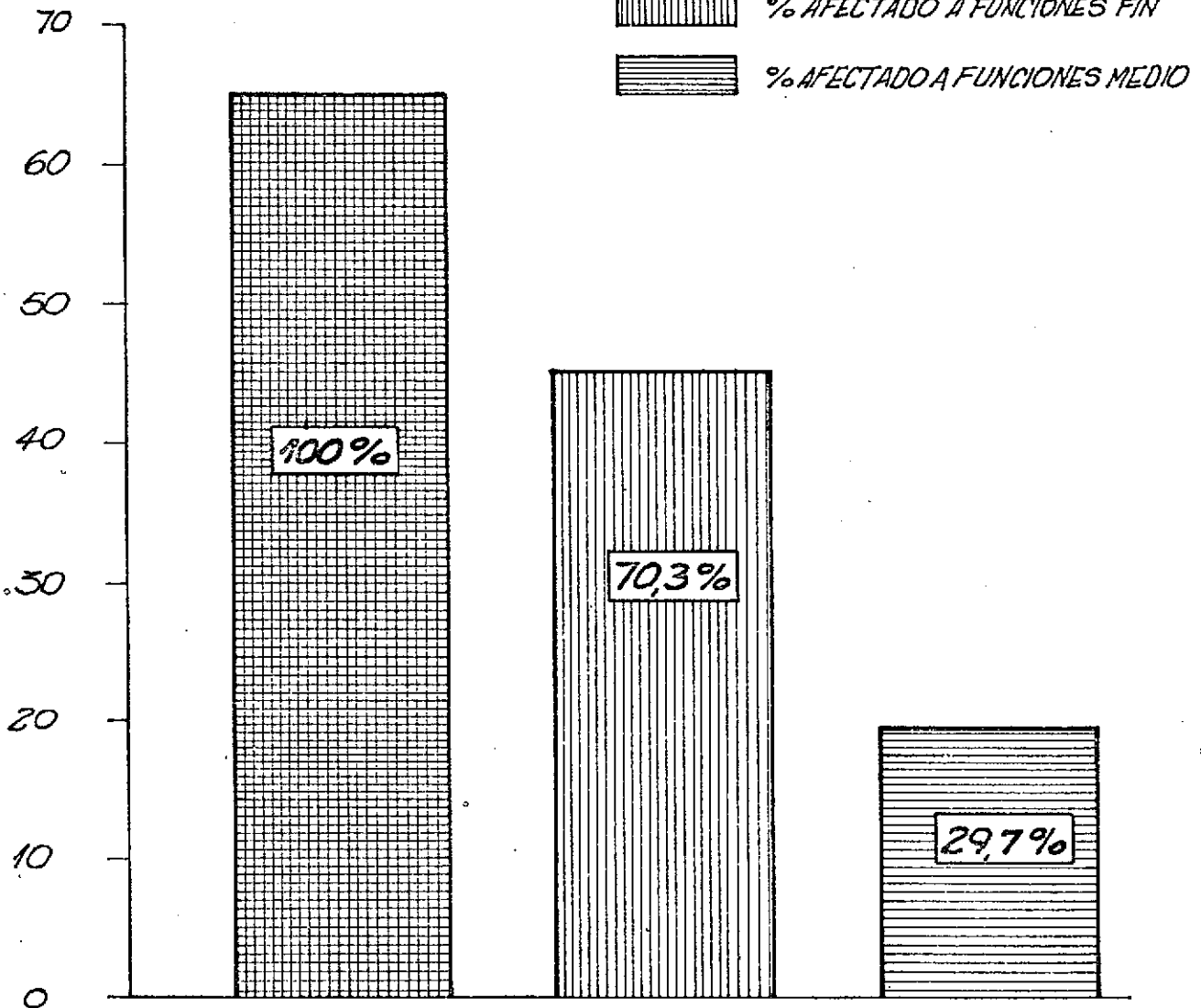
Figura:
13

Título: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PERSONAL
AFECTADO A UNIDADES QUE CUMPLEN FUNCIO-
NES FIN Y FUNCIONES MEDIO

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha:
Septiembre 1976

Nº de Empleados



SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio: Reorganizacion Direccion	Figura: 14
	Provincial de Turismo	
	Titulo PERSONAL AFECTADO A FUNCIONES FIN	
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA		Fecha: Septiembre 1976

TOTAL 45 empleados
% 70,3 %

Nº de empleados

20

15

10

5

0

PROMOCION, RECEPCION E INFORMES - 17 empleados

PROMOCION, CREACION Y DISEÑO
7 empleados

DELEGACION SAN
MARTIN DE LOS ANDES
6 empleados

DELEGACION
JUNIN DE LOS ANDES
5 empleados

SERVICIOS
TURISTICOS
4 empleados

DELEG. VILLA
LA INIGOSTANA
3 empleados

D. BARRIOQUE
1 empleado

D. C. FEDERAL
1 empleado

O. I. ZAPALA
1 empleado

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganizacion Direccion
Provincial de Turismo

Figura:
15

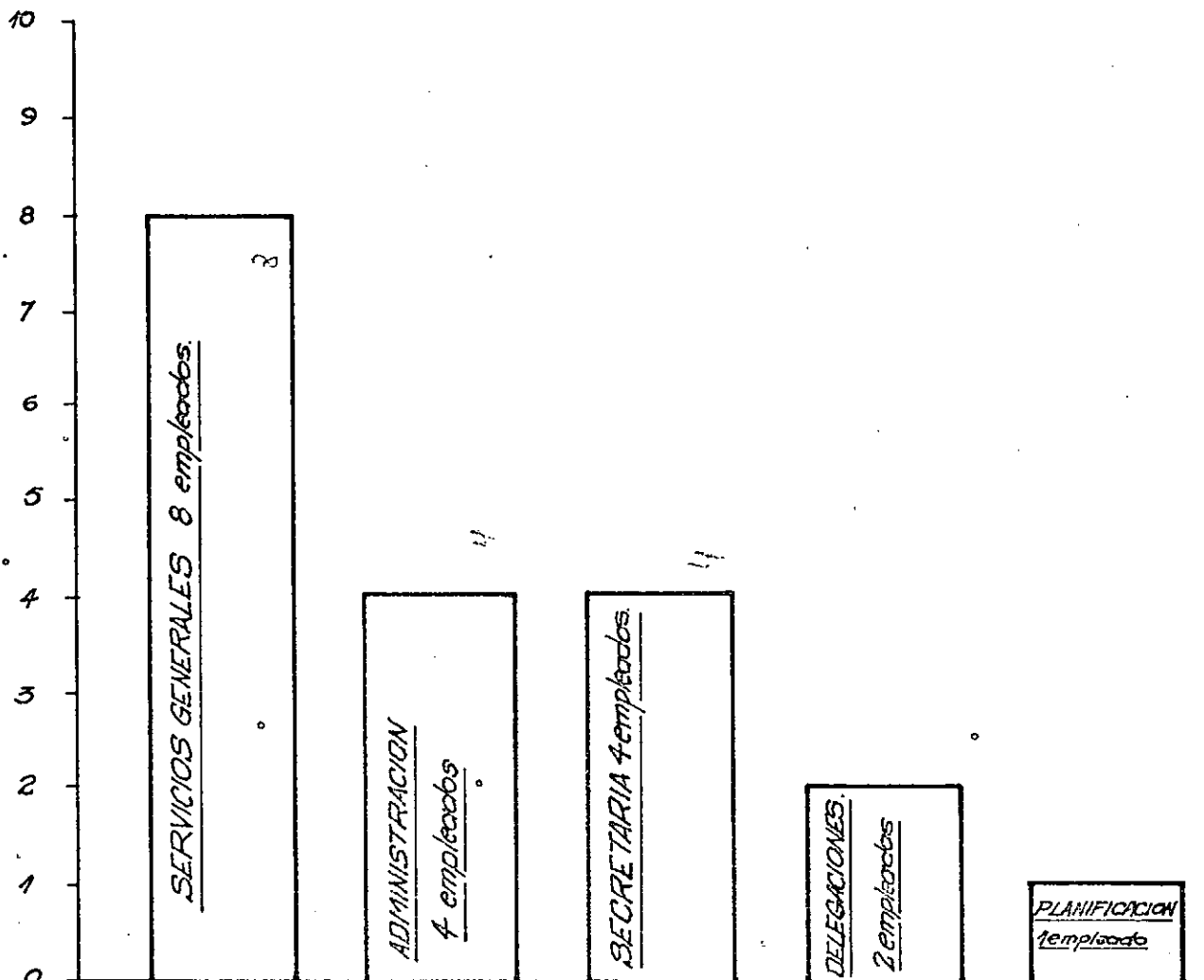
Titulo: PERSONAL AFECTADO
A FUNCIONES MEDIO

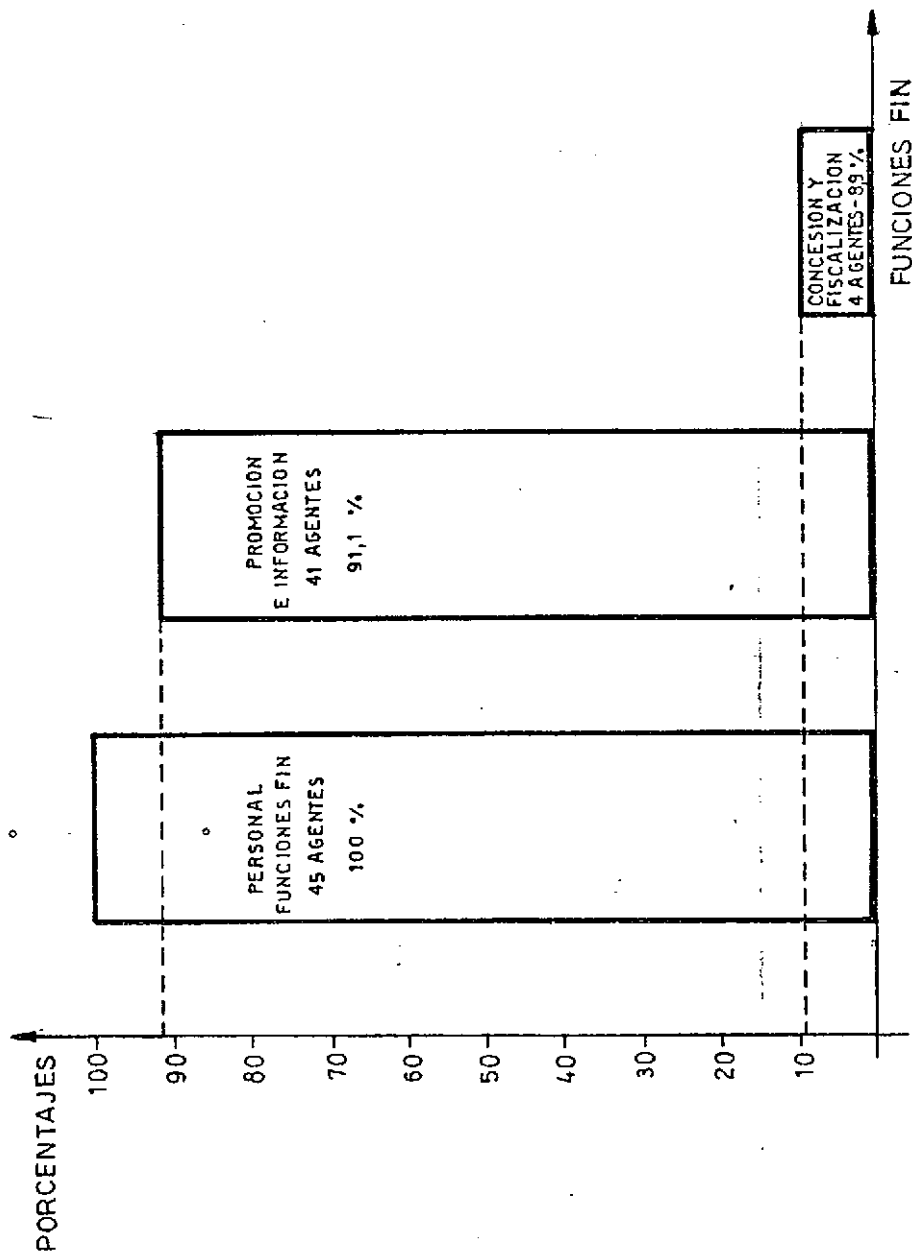
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha:
Septiembre 1976

TOTAL _____ 19 empleados
% _____ 29,7 %.

Nº de Empleados





SECRETARIA DE ESTADO DEL COPADE	Estudio: Reorganización Dirección Provincial de Turismo	Figura: 16
Título: <u>DISTRIBUCION PORCENTUAL RELATIVA ENTRE FUNCIONES FIN</u>		
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA		Fecha: Septiembre 1976

Las ventajas de este criterio son indudables en lo que respecta a mostrar, a sí mismos y a terceros, cuáles son los propósitos que guían la acción del organismo y, en consecuencia, qué debe esperarse de él. Las bondades de esta definición se han visto un poco disminuïdas por alguna mezcla de actividades que no corresponden a las funciones fin y viceversa. Es evidente que tal situación sólo puede obviarse habiendo una determinación explícita de qué son funciones fin y cuál es el papel de las funciones medio; no existiendo otra definición debe esperarse que aparezcan en amalgama no deseable.

Si en algún momento es posible detectar falta de vigor en la determinación de las funciones fin y en su tratamiento organizativo, creemos que ello responde al hecho de no haber sido definido clara y distintamente, en ningún momento y en ninguno de los textos legales, cuál es el objetivo del organismo.

2. FUNCIONES LEGALES Y DE HECHO

El análisis efectuado demuestra que las funciones realmente cumplidas por la Dirección Provincial de Turismo, aunque con distintos grados de desempeño, son las determinadas en las normas legales. Para precisar más este concepto es necesario destacar que no hemos observado actividades u operaciones que impliquen la presencia de funciones "de hecho". En principio, esta situación parecería demostrar que ha existido por parte de los funcionarios responsables de este organismo una preocupación permanente por mantener la estructura y el funcionamiento del organismo dentro de los límites fijados por la Ley.

Esta situación sería totalmente satisfactoria si hubiesen evidencias del cumplimiento total de cada una de las disposiciones normativas que establecen cuál es el campo de acción y cuáles son las responsabilidades de este organismo, pero no es así. Existen diversas disposiciones que harían presumir la existencia de una actividad más firme y visible por parte de la Dirección en diversos campos sin que los hechos corroboren tal presunción. Una de las razones que parecen advertirse para que no haya ocurrido así es la aparente contradicción entre normas legales que hacen al funcionamiento de otros organismos y que se superponen, contradicen o limitan, a veces innecesariamente, la acción de la repartición bajo análisis. Creemos necesario que se efectúen estudios, en profundidad, a fin de precisar con todo el grado de justeza necesario, el ámbito real de competencia del organismo, eliminar las áreas conflictivas con otros organismos y fijarle las atribuciones necesarias para que esa competencia sea efectiva.

3. ANALISIS DE LAS FUNCIONES

3.1. PROMOCION

La promoción, en este campo, puede ser entendida como el conjunto de actividades que se realizan o deben realizarse a fin de expandir la imagen de la Provincia como zona de turismo, a traer las corrientes turísticas y formar una conciencia favorable a estas actividades en la población. Incluye, necesariamente, el fomento de las actividades económicas conexas con ella.

Vista así, esta función se constituye en el núcleo del sistema operante que es la Dirección Provincial de Turismo.

En la consideración de los planes y políticas que determinan las actividades turísticas no puede dejar de considerarse el hecho de que, aunque se trate de una actividad básicamente económica, tiene, por su naturaleza, un fuerte contenido social que debe ser estimado prudente y continuamente.

Situación actual y crítica.

De la extensa lista de actividades que es posible deducir a partir del concepto expresado acerca de lo que debe entenderse por promoción son escasas las efectivamente desempeñadas y aún más escasas las que lo son en forma permanente. La Dirección cuenta con un Departamento Promoción cuya única actividad demostrable es la de difusión y, más precisamente, la de información.

Las actividades que desarrolla este Departamento se refieren

concretamente al relevamiento de la información necesaria - material fotográfico, fílmico y otro -, su procesamiento y difusión.

De las actividades que corresponden realmente a la función promoción la única actividad detectada que es realizada por esta unidad, sola o con otras unidades, es la organización y participación en festivales, congresos y otros eventos similares.

La situación es tal que lleva a dudar de la corrección final del juicio que hemos emitido respecto de que las funciones principales están aproximadamente reconocidas, ya que esta unidad, por su misma designación, debería estar cumpliendo tareas que, en la práctica, no sólo no efectúa sino que ni siquiera reconoce como propias de su área.

Sin embargo el juicio es sostenido por el hecho de que en las normas legales que hemos analizado aparecen aunque a veces un tanto confusamente, enunciadas muchas de las actividades que esta unidad debería absorber y realizar. Lo que sucede es que las actividades que, técnicamente, corresponden a la función promoción son realizadas por otras unidades, limitándose, esta unidad, a las actividades que ya hemos mencionado. Una de las explicaciones posibles, para que ocurra así, es haberse dado al término "promoción" el significado más común de publicidad, difusión, etc. y no el que corresponde en el sentido de la acción socio-económico-política del gobierno provincial.

Así es como estudios de circuitos y zonas turísticas, proyec-

tos de desarrollo turístico, evaluación de proyectos privados de inversión turística, asesoramiento a posibles inversores y otras de la misma índole, que debieran ser realizadas por esta unidad, en coordinación con la unidad especializada en estudio y planificación, son realmente efectuadas, cuando se realizan, por el Departamento Planificación sin ninguna participación del Departamento Promoción.

La indudable existencia de un número importante de estudios y proyectos, en distintas etapas de su formulación, no puede llevarnos a engaño, porque ellos han sido realizados en gran parte, nó en su totalidad, por el COPADE. Sin embargo, hay indicios de reconocimiento de las actividades que deben desarrollarse en esta área de promoción, aunque la aparición de los mismos es tan eventual y está tan dispersa en el tiempo que permite dudar de la permanencia de la conciencia respecto de dichas actividades.

En nuestra opinión, el origen de esta situación, además del problema ya referido, debe buscarse en la ausencia de normas, de alguna significación, que fijen con claridad las actividades que deben desarrollarse para cumplir con ésta y otras funciones del organismo y que, además, determinen la unidad responsable por el cumplimiento de las mismas.

Recomendaciones.

Las soluciones que requiere el debido cumplimiento de esta función nacen, necesariamente, de la recomendación efectuada al concluir el

el análisis crítico, es decir, determinación de actividades y asignación de responsabilidades. Esta recomendación deberá ser repetida, por iguales causas, al criticar cada una de las siguientes funciones:

Las actividades específicas que corresponden a la función promoción, tal como debe entenderse, incluyen estudios de circuitos y zonas turísticas, elaboración de proyectos de desarrollo turístico, evaluación de proyectos privados que impliquen inversión en el sector, asesoramiento técnico a empresas o individuos particulares que deseen implementar u operar servicios o empresas turísticas, realización de campañas de promoción, incentivos de la realización de eventos culturales relacionados con el turismo, realización o participación en la formación y adiestramiento del personal necesario para los servicios básicos del turismo, examen y pronunciamiento en proyectos de concesión de uso de tierras, otros bienes o derechos con fines turísticos o de exenciones impositivas u otro tipo de incentivos a empresas dedicadas a actividades turísticas, intervención en la determinación de los recorridos de los servicios de transporte, intervención o diligenciamiento en la determinación de las obras de infraestructura vinculadas con el turismo, manejo u operación de servicios turísticos cuando la situación así lo requiera, etc.

Algunas de las actividades enunciadas, y las que de ellas se pueden desprender, requieren una acción directa y propia de la Dirección Provincial de Turismo, pero, en otros casos, hacen necesario la cooperación de



organismos específicos. No puede pretenderse la existencia de un organismo totalmente autosuficiente, porque sería contrario a la idea de organicidad del Estado, pero sí debe respetarse, a través de las normas adecuadas, la competencia del organismo responsable por actividades concretas al que le corresponderá, en el caso de aquellas directamente vinculadas con su quehacer pero que deben ser ejecutadas por otros organismos, la coordinación de esas actividades. Tampoco puede pensarse, incluso, en que una sola unidad de este organismo lleve a efecto, por sí sola, todas estas actividades y en toda su extensión; deberá hacerlo trabajando coordinadamente con las unidades correspondientes de la misma Dirección, pero es imprescindible, por razones que son propias del ordenamiento administrativo y de la búsqueda de un mínimo de eficiencia y efectividad, que exista un responsable básico por cada una de las funciones y actividades.

3.2. INFORMACION

Informar implica transmitir un mensaje a través de palabras, imágenes u otros símbolos, con el fin predeterminado de motivar una actitud favorable en quien recibe el mismo. En nuestro caso particular, se trata de llevar un mensaje a quienes, potencialmente, pueden resultar usuarios de la actividad turística o propiciadores y mantenedores de la actividad a través de la inversión en la prestación de servicios o en la producción de bienes que hagan a las actividades turísticas.

Este concepto de la información conduce a vincularlo, forzosamente, con la función promoción, y así ocurre en la realidad. Se trata de dos funciones íntimamente vinculadas, a punto tal que puede ser difícil, en algunas instancias de su desarrollo, determinar claramente qué es promoción y qué es información, aunque existan polos en que esta distinción sea visible y además necesaria.

Esta última razón, el hecho de existir actividades netas y propiamente de información que no pueden confundirse con las de promoción, es la que nos ha llevado a plantear esta función como una función separada de las restantes, al menos por razones metodológicas.

Aclarando el concepto vertido en el primer párrafo, diremos que la información está destinada tanto a crear usuarios como a atraer usuarios potenciales y, finalmente, a brindar datos concretos al usuario cuya voluntad de disfrutar del paisaje neuquino ya se ha manifestado.

Situación actual y crítica.

Al referirnos a la forma en que se cumple la función promoción, ya hicimos mención a la existencia del Departamento homónimo, y dijimos de él que, lejos de ocuparse de aquellas actividades que corresponderían al nombre que lleva, se ocupa, real y exclusivamente, de actividades de información. En nuestro relevamiento, hemos podido comprobar que en esta unidad se llevan adelante tareas vinculadas con la obtención de material fotográfico y fílmico, confección de folletos, afiches, distribución de este material, etc.

Además de esa circunstancia, debe agregarse que de este Departamento dependen las oficinas de informes ubicadas en distintos puntos del interior de la Provincia y del país (Capital Federal y Bariloche).

La información que se le brinda al interesado se refiere a infraestructura de servicios turísticos, incluyendo datos sobre alojamientos, transportes, tarifas, características de alojamiento, lugares, clima y otras similares. Aunque parte de esta información se entrega impresa, parecería deseable que el material fuese más rico en variedad ya que gran parte de la información a que hemos aludido sólo se entrega oralmente. En la sede de la Dirección Provincial de Turismo estas actividades están divididas en información directa a personas, realizadas por un cuerpo de recepcionistas que cubre las 24 horas del día en turnos rotativos, y la información que se brinda vía

postal, de la cual se ocupa un agente específicamente designado para tal fin.

En el procesamiento técnico de la información interviene una División denominada Creación y Diseño.

Si comparamos a esta función con otras, es probable que anotemos en su favor un grado de desarrollo relativo suficiente; sin embargo, y como ya hemos dicho más arriba, los datos que se brindan no son todo lo amplios que debieran serlo, ni se recurre en forma suficiente al material impreso. La información oral debería ser la excepción y ser utilizada únicamente frente a situaciones coyunturales.

La difusión del material de información turística debiera constituir una actividad sistemática y permanente que no requiriese el acicate del pedido expreso y que buscara permanentemente, nuevos canales y destinos.

La relación con las actividades de promoción deben conducir a la difusión de las oportunidades de explotación de servicios o industrias turísticas en la Provincia, al apoyo en la creación de una conciencia favorable a la actividad turística en la población local, etc. Muchas de estas actividades están presentes en la inquietud de quienes se vinculan con ellas, pero parece necesario crear el mecanismo que ordene e impulse los esfuerzos necesarios para que se concreten.

Se trata, en definitiva, de una función de real importancia, que está en marcha pero que reclama una atención especializada permanente

a fin de lograr sus objetivos, preocupándose por el continuo perfeccionamiento y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales que insume.

. Recomendaciones.

Ya hemos expresado, en el apartado correspondiente a la función promoción, que estas recomendaciones deben comenzar por exponer la necesidad de que se determinen con toda precisión las actividades que corresponden realizar, y que se efectúe la asignación de responsabilidades por su ejecución. Sólo así es posible esperar que el esfuerzo sea permanente y pueda ser medido en términos de resultados. Sin objetivos claros, sin actividades precisas a desarrollar, no puede pensarse en obtener un grado aceptable de productividad de los recursos humanos y de otra naturaleza que intervienen en estos procesos.

.

3.3. CONCESIONES

Esta función incluye el conjunto de actividades que se relacionan, como lo especifica el artículo 2º inciso j) del Decreto Nº 1647/70, con el "otorgamiento, revocatoria y reglamentación de concesiones para la construcción, instalación y explotación de toda obra, servicio o actividad comercial, industrial o profesional vinculada al turismo". Esta disposición era concordante con lo que establecía el artículo 5º, inciso i), de la Ley 635. Es evidente que la importancia de esta función estará condicionada por la decisión política global que determine los límites en que se utilizará y por la existencia de bienes, objetos o derechos susceptibles de ser concedidos y acerca de los cuales haya interesados. El conjunto de actividades incluyen desde el estudio de la posibilidad de utilizar esta institución del derecho hasta el acto de la concesión en sí misma.

Situación actual y crítica.

Del relevamiento efectuado no aparece que el otorgamiento de concesiones vinculadas con el turismo haya sido o sea un acto común o utilizado en forma más o menos regular. El objeto de nuestro estudio, la situación administrativa de la Dirección Provincial de Turismo y el tiempo disponible restringe las posibilidades de una investigación más profunda acerca de este hecho.

Tampoco pudimos obtener datos respecto a confirmar que, en alguna oportunidad, la Dirección hubiese sido consultada, tal como lo estable-

ce el texto de la Ley Nº 635 y el Decreto arriba mencionado, en el sentido de asesorar al Poder Ejecutivo respecto de las concesiones que afectan a las actividades del sector.

Las únicas actividades regulares que realiza la Dirección, respecto de la explotación de servicios conectados con el turismo, giran alrededor de los procedimientos de Habilitación y Registro de Hoteles, Agentes de Viajes y Campamentos Turísticos.

Las tareas de habilitación y registro a que hemos aludido están a cargo del Departamento Empresas y Actividades Turísticas, y se lleva a cabo sobre la base de cuatro rubros específicos de servicios turísticos: Hotelería y Afines, Campamentos Turísticos, Agentes de Viajes y Transportes Turísticos.

Los tres primeros cuentan con registro de habilitación: Registro Provincial de Hoteles y Afines, Registro de Campamentos Turísticos de la Provincia del Neuquén, Registro Hotelero Nacional y Registro de Agentes de Viajes. Tal como lo indican sus nombres, los dos primeros son registros de jurisdicción provincial, creados y reglamentados por normas provinciales; el primero de ellos por el Decreto Nº 0892/66 y el segundo por Resolución 329/74 del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia.

Los dos registros restantes fueron creados y regulados, respectivamente, por los Decretos Ley 18.828 y 18.829 y sus correspondientes Decretos reglamentarios.

Los registros que se refieren a hotelería, el provincial y el nacional, clasifican los establecimientos con criterios diferentes, lo que puede llegar a generar situaciones de conflicto, a menos que la Provincia efectúe las correspondientes adecuaciones en su legislación o se realicen las gestiones necesarias para conseguir un acuerdo entre las disposiciones nacionales y provinciales.

De hecho, esta doble clasificación ya está provocando transtornos, como los que ocurren, administrativamente, por el hecho de que el Departamento de Planificación de la Dirección Provincial de Turismo utiliza en todas sus tareas, incluso en la elaboración de estudios estadísticos de infraestructura hotelera, el sistema de clasificación nacional, mientras que el resto de las unidades de la Dirección utiliza el sistema de clasificación provincial. Esta situación y la necesidad de intercambio de información obliga a un trabajo de conversión de categorías que dificulta y agrava la lentitud del procesamiento administrativo.

Esto ocurre pese a que la Provincia suscribió un convenio con la Secretaría de Turismo de la Nación en el año 1974, por el cual asumía la responsabilidad por la ejecución de las tareas locales correspondientes a la actualización del Registro Hotelero Nacional, y se comprometía, además, a adecuar su reglamentación sobre hoteles y actividades turísticas a las normas nacionales. Tal cosa no ha ocurrido.

En cuanto al registro de campamentos turísticos, la labor que

cumple la Dirección es similar a la realizada respecto de los hoteles y afines. Cuando se presenta un interesado se lo asesora y se registra y habilita su establecimiento de acuerdo a las normas establecidas por la Resolución 329/74, ya mencionada.

En lo que hace a las agencias de viajes, la repartición sólo cumple tareas de vinculación entre los interesados de ejercer tal actividad y el organismo nacional de turismo. Tal actividad debe agregarse a la de efectuar periódicas inspecciones para detectar el incumplimiento de la reglamentación nacional. En este sentido existe un convenio entre la Provincia y la Secretaría de Estado de Deportes y Turismo, suscripta en el año 1974, en virtud de cuyas disposiciones el Gobierno Provincial, a través del órgano local de turismo, se compromete a asesorar a los interesados, suministrarles los formularios provistos por la Dirección Nacional de Turismo y entregarles posteriormente los permisos precarios, las licencias provisorias y las definitivas que les otorgue el referido ente nacional. Las tareas de fiscalización que la Provincia asume, en nombre de la Nación, serán comentadas al tratar la correspondiente función.

Es obvio destacar que, como consecuencia de este convenio, la Provincia no realiza por su cuenta ninguna tarea de habilitación y registro de Agencias de Viajes.

En lo que hace a los transportes vinculados con la actividad turística, o que puedan servirla, las únicas actividades de la repartición es re-

gistrar sus nombres, recorridos y tarifas y, eventualmente, estudiar nuevos circuitos con el organismo provincial de transporte que es quién otorga los permisos correspondientes.

Reasumiendo todo lo expuesto, y como conclusión final de nuestra crítica, se hace necesario afirmar la necesidad urgente de producir la adecuación y consolidación de las normas legales sobre la materia.

Recomendaciones.

La recomendación más global es la contenida en el párrafo final del análisis crítico. A ello debemos agregar, para precisar tal recomendación, que parece necesario dotar al organismo de facultades suficientes como para otorgar directamente concesiones de explotación de servicios turísticos y, en el mismo sentido de las recomendaciones efectuadas respecto de las funciones anteriormente comentadas, producir un cuadro normativo suficientemente preciso respecto de las actividades que corresponden a deben corresponder a la Dirección en este ramo, siempre que no se opongan a lo previsto en la legislación nacional.

Salvada esta situación, estas normas deberían encarecer la presencia de la Dirección en la realización de actividades tales como el estudio de las tarifas hoteleras, la elaboración de normas reguladoras de la prestación de servicios de interés turístico, el mantenimiento de registros de em-

presas y servicios de interés turístico, y las posibilidades de estudiar y llevar adelante la autorización y habilitación de locales de emergencia para fines turísticos.

Esta función entiende, en principio, respecto de las actividades que se desarrollan para verificar la corrección de la acción que desarrollan las empresas o particulares vinculados al quehacer turístico y dentro del campo que establecen las normas vigentes; pero, para ser realmente efectiva, no puede limitarse a la simple verificación del cumplimiento de la norma, debe ser capaz de servir, simultáneamente, como medio de información que permita detectar las causas reales y profundas del posible incumplimiento a fin de que sirvan de base para la adopción de medidas que vayan más allá de la simple imposición del castigo. Esta información debe servir para el continuado perfeccionamiento de los servicios turísticos.

Situación actual y crítica.

De nuestro relevamiento surge que la única labor permanente de fiscalización cumplida por la Dirección, a través de su Departamento de Empresas y Actividades Turísticas, es la fiscalización de la actividad hotelera. Esta fiscalización se cumple en forma previa a la habilitación del establecimiento, como requisito para el otorgamiento de la respectiva licencia comercial, y, con posterioridad a su funcionamiento, en forma periódica.

Por convenios entre los municipios de la Provincia y la Dirección Provincial de Turismo, los primeros se comprometen a no extender la licencia comercial a los establecimientos hoteleros hasta tanto el responsable del mismo no haya gestionado ante la Dirección la realización de la

inspección previa y ésta se haya efectuado. Esta inspección previa es utilizada para relevar la información que permitirá la clasificación y categorización del establecimiento; del trámite efectuado la Dirección entrega constancia al responsable para que éste pueda continuar el procedimiento municipal de habilitación. -

Respecto del convenio celebrado entre la Provincia y la Secretaría de Estado de Deportes y Turismo por el cual aquella se compromete a colaborar, a través de la Dirección Provincial de Turismo, en la actualización del Registro Hotelero Nacional, es necesario consignar que recién en setiembre de 1976, dos años después de suscripto el convenio, se ha comenzado a recabar a los responsables los datos necesarios para dicha actualización. La razón aparente de este retraso pareciera radicar, según se nos manifestara, en la falta de un decreto reglamentario que estableciera las formas de dicha actualización.

En lo que hace a las inspecciones mensuales de los hoteles y cuya realización se manifiesta a través de un acta, los datos recogidos permiten detectar que la acción comienza por los establecimientos de mayor categoría y continúa con las categorías sucesivas. Es necesario destacar que a estas tareas está afectado un solo agente público en calidad de inspector, siendo acompañado, en algunas oportunidades, por otros agentes que actúan como sus ayudantes. La inspección comprende el control de facturas extendidas a los pasajeros, estado de higiene de las habitaciones, baños, salas

de estar, ascensores, etc. En caso de anomalías, que son graduadas de acuerdo a lo que las normas establecen para cada categoría de establecimiento, se hacen constar en el acta de inspección, en la que también se conmina a la reparación de las mismas en plazos que, según nuestra información, son de muy diversa índole.

Las inspecciones a los establecimientos ubicados en el interior de la provincia se realizan en forma esporádica, generalmente al comienzo de la temporada.

El Decreto 0892/66 estableció, en el artículo 29, las sanciones aplicables a los establecimientos que no cumplen con las condiciones propias de su clase o categoría. Estas sanciones no han sido actualizadas desde aquella fecha y la evolución de los valores, junto a los problemas monetarios conocidos, las hace poco menos que indicativas.

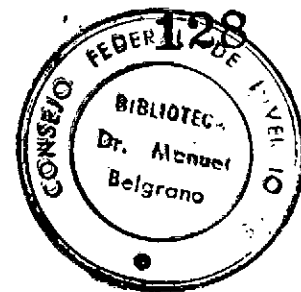
La única disposición de ese artículo que continúa teniendo vigencia real es la posibilidad de clausura o inhabilitación por reincidencias reiteradas. Es necesario destacar que, según nuestras informaciones, la única medida que suele aplicarse o al menos considerarse, es la descategorización del establecimiento cuando condiciones extremas parecen sugerir tal necesidad. Antes de adoptar ninguna sanción, la Dirección Provincial de Turismo convoca al Consejo Asesor de Hotelería y Afines, para que éste asesore respecto de la medida a adoptar. La medida resuelta es instrumentada por la Dirección mediante una disposición.

Es necesario aclarar que la rebaja de clase o categoría no es definitiva, sino sólo hasta que el establecimiento demuestre la existencia de las condiciones que requiere la clase y/o categoría en que se hallaba. Existen pocos datos respecto de la aplicación de medidas y sí de que la labor del inspector se limita a detectar la falencia y a tratar de compeler al responsable, por la vía amigable, a mejorar el estado del mismo.

Los restaurantes, bares y confiterías, de acuerdo a la legislación vigente están fuera de la competencia de la Dirección o, al menos no existe legislación que faculte u obligue a la Dirección a actuar en ese ramo.

Tal como manifestáramos al comentar la función concesiones la Dirección es responsable, en virtud del convenio celebrado entre la Provincia y la Nación, del control de las actividades de las Agencias de Viajes radicadas en la Provincia. Esa inspección se refiere tanto a la verificación de su registro y habilitación como a las formas de prestación de sus servicios.

Según este convenio la actuación del inspector debería consistir en el levantamiento de un acta para ser remitida a la Dirección Nacional de Turismo. El convenio no es cumplido en esta instancia, según se nos ha manifestado, por falta de reglamentación nacional respecto al comportamiento a seguir. Hemos podido constatar, sin embargo, que se realizan algunas inspecciones y que, en caso de advertirse infracciones, se aconseja al responsable respecto de las sanciones que podrían recaer sobre él si no soluciona la situación.



Recomendaciones:

En general caben las mismas que hemos efectuado para todas las funciones anteriores : es necesario remediar el problema de la ausencia de una determinación precisa y concreta de las actividades que corresponden a fiscalización y de la asignación de las responsabilidades y atribuciones que aseguren el cumplimiento de las disposiciones vigentes.

En particular es necesario destacar la necesidad de que se adecuen las normas punitivas vigentes en lo que respecta a valores y que se asegure el cumplimiento, por parte de los municipios, de la necesidad de exigir la inspección previa a la habilitación de los establecimientos.

La actualización de las sanciones debe ir acompañada por determinaciones que fuerzen al organismo a imponerlas y aplicarlas para lo cual es imprescindible que cuenten con un aparato administrativo adecuado que no puede residir en la acción de un solo inspector. Esto constituiría un impedimento permanente para la realización de la inspección periódica de todos los establecimientos vinculados al turismo.

3.5. PLANIFICACION

Esta función comprende todas las actividades de estudio e investigación destinadas a asesorar al Gobierno Provincial para la formulación de los objetivos y políticas que corresponden al sector, así como la elaboración de los planes y proyectos encaminados a hacer efectivos, a través de la acción de la Dirección, esas decisiones políticas. Corresponden también a esta función las actividades encaminadas a mantener una capacidad operativa de la Dirección acorde con las necesidades que determinan esos objetivos, políticas, planes y proyectos.

El volúmen, la importancia y la especificidad de las materias que hacen a estas actividades deben exceder normalmente a la capacidad de la Dirección y su enunciación no implica que sea responsable por la ejecución detallada de las mismas. Para cumplir con su cometido deberá coordinar el apoyo de los organismos correspondientes de planificación provincial y aún de otros; su responsabilidad es que esas actividades se llevan a cabo ya sea a través de su propia acción o de la de otros organismos.

Situación actual y crítica.

La función planificación está reconocida formalmente en la repartición. No sólo existe una unidad específica, el Departamento de Planificación, sino que las demás unidades del organismo revelan una permanente preocupación por utilizar el apoyo que este Departamento puede brindarles.

De todas las actividades que corresponden a esta función, va-

rias son efectivamente realizadas por el Departamento, aunque existen pronunciadas diferencias de grado respecto de la extensión y profundidad con que son cumplidas. En muchos casos se trata de actividades en estado embrionario pero que sirven para revelar la comprensión del problema y la intención de utilizar los instrumentos correspondientes.

El Departamento de Planificación realiza tareas permanentes de asesoría técnica a todos los niveles de la estructura, estudios para el perfeccionamiento operativo, informes técnicos, recopilación de datos estadísticos, etc.

La situación más importante, que parece conveniente destacar es de que en el organismo existe total conciencia de que las actividades de planificación son y deben ser permanentes; y de que constituyen una rutina para analizar problemas, proponer soluciones e implementarlas, así como para formular, ejecutar y controlar proyectos, programas y planes. A esta conciencia debe haber contribuido, creemos, su continuada vinculación con el COPADE.

Uno de los problemas existentes, quizás el que debe ser atacado más prontamente, es su escasa dotación. Actualmente hay un solo técnico cuando antes había cuatro. Si a este hecho unimos que a esta unidad se le requieren, en forma reiterada, opiniones técnicas sobre asuntos generalmente urgentes y aún le agregamos que también debe ocuparse de tareas operativas, como las vinculadas con el Crédito para el Fomento Hotelero, es lógico

deducir que el desarrollo de las actividades propias de planificación deben sufrir un desgaste sucesivo en la atención de ese único técnico.

En la introducción al comentario de esta función, hemos afirmado que no puede esperarse que la Dirección asuma la totalidad de las actividades de planificación, al menos en toda su extensión, pero que ello no implica, queremos repetirlo, que no realice todos los esfuerzos necesarios para llevar adelante la mayor parte de las que le corresponde. Entre esos esfuerzos está, obviamente el de mantener una dotación adecuada a las necesidades del organismo.

A esta función corresponde una crítica igual que la que hicimos para las funciones anteriores : falta una precisa determinación de las actividades que le corresponden. La calidad de las mismas, el esfuerzo técnico necesario para llevarlas adelante, la oportunidad y otras consideraciones análogas determinarán el momento y la forma en que la Dirección deberá solicitar apoyo a los organismos especializados pero, para saberlo, debe contar con un listado de las actividades que hacen a la planificación frente a la actividad turística. Esta enumeración servirá también para saber cuáles de esas actividades deberán ser coordinadas permanentemente con otros organismos. Sin el requisito de la determinación de las actividades todo quedará librado al azar o al arbitrio de las cambiantes decisiones de los distintos funcionarios que puedan tener poder de decisión en el tema.

Recomendaciones.

Coincidente con lo manifestado en el párrafo anterior nuestras instancias se refieren a la necesidad y urgencia de precisar y llevar adelante actividades tales como reunión de antecedentes documentales, realización de censos y relevamientos estadísticos, realización de estudios e investigaciones como base para las decisiones, elaboración de proyectos tentativos de inversión y operación, realización de estudios de localización de recursos e inversiones, relevamiento del potencial turístico de la Provincia, estudios sobre la oferta de servicios esenciales al turista, realización de estudios para fijar las áreas de acción del sector público, estudios para la determinación de prioridades de realizaciones e investigaciones turísticas en la Provincia, para la determinación del tamaño y tipo de unidad económica para la explotación de los distintos servicios turísticos, sobre disponibilidades de materia prima y mano de obra, condiciones de mercado, conveniencia de exenciones tributarias, de factores de localización turística; y otras actividades tales como programación del trabajo del organismo, de la operación y mantenimiento de los servicios existentes y de los nuevos que se pretenda incorporar, compatibilización de los programas de actividades de las distintas unidades de la Dirección, control de la ejecución de los programas y proyectos a cargo de la Dirección, etc.

Para concluir con estas recomendaciones creemos necesario proponer que se fije la atención, muy especialmente, en la necesidad de despertar la conciencia participativa en todos los integrantes del organismo respecto de las actividades que corresponden a esta función. Esta recomendación nace de la necesidad de aprovechar el clima ya existente de aceptación de la planificación para tratar de maximizar las posibilidades que ella brinda como elemento coordinador de las decisiones y, sobre todo, de atracción para una acción coordinada y eficiente. No debe olvidarse, asimismo, que la unidad responsable por esta función deberá serlo también por la determinación de las necesidades de capacitación del personal.

3.6. ADMINISTRACION GENERAL

3.6.1. Administración de Personal

Se incluyen aquí actividades importantes, tales como: determinación de necesidades de personal, su selección y admisión, control de la distribución interna, métodos de rotación, plan de licencias, calificaciones, régimen jurídico del personal, control de asistencia y salidas, asesoramiento al personal, mantenimiento y actualización de información, manejo de novedades para la confección de planillas de sueldos, estudios de políticas de promoción, programación y organización de cursos de capacitación y especialización, elaboración de estadísticas aplicadas a problemas de administración de personal, etc.

Situación actual y crítica.

La información relevada a través de los cuestionarios distribuidos y las entrevistas efectuadas, permiten deducir que, comparadas las actividades que deberían realizarse con las que efectivamente se concretan, existe un escaso grado de atención a los distintos aspectos vinculadas con la administración del personal o, por lo menos, un muy escaso desarrollo efectivo de las mismas. Las únicas actividades permanentes detectadas son las que se refieren a los controles de asistencia, puntualidad, novedades y salidas del personal durante la jornada de trabajo. A las que sólo puede agregarse algún intento de ordenamiento y registro de antecedentes a través de una pequeña ficha de personal. El cuadro resultante, aunque sea común a muchos

otros organismos, es realmente pobre.

Para investigar los distintos aspectos vinculados con el personal hemos partido de la cantidad de agentes que figuran en la planilla de sueldos mensual, la que asciende a 100 agentes entre las diversas categorías. Este número ha quedado reducido, para nuestros efectos, por las siguientes causas: 23 agentes prestan servicios en la Residencia El Messidor y no pudieron ser entrevistados, 8 agentes no retornaron los cuestionarios que les fueron entregados, otros 8 agentes se encuentran en uso de licencia sin goce de sueldos y, finalmente, hay un agente que se encuentra de licencia por servicio militar. El total de agentes descontados, para nuestros efectos, fue de 40, lo que deja un total de empleados considerados de 60, a los que se entregó el cuestionario respectivo y de los que se obtuvo respuesta.

A ese número deben adicionarse 2 agentes que no figuran en la planilla de sueldos de la Dirección pero que prestan servicios en ella y a los que también se les entregó el cuestionario; y otras dos personas que, a la fecha de relevamiento prestaban servicios sin estar designados y cuyos datos se obtuvieron, con éstos conformamos un total de 64 posiciones de trabajo con las cuales hemos operado para nuestro análisis.

Entendemos, en virtud de las características de la población que analizaremos que la misma es suficientemente representativa, sobre todo porque el personal de El Messidor realiza tareas de una índole que no afectan las conclusiones acerca de las operaciones normales del organismo.

La primera característica analizada, por el impacto que causa en el comportamiento de los agentes, es la estructura de los sueldos en la repartición. Del total de agentes cuya categoría conocemos, o sea 62 agentes, 41 se encuentran comprendidos en la categoría AUA, la más baja del escalafón vigente. Esto implica ubicar en esta categoría al 66,1 % del total del personal de la planta relevada. Conviene aclarar, como ejemplo demostrativo, que este porcentaje no disminuiría si tomáramos en cuenta al personal de El Messidor, ya que la mayor parte del mismo figura en esta misma categoría.

La estructura de los sueldos es uno de los elementos más importantes para hacer frente a las lógicas expectativas del personal, en lo que hace a su realización desde el punto de vista de una carrera administrativa que satisfaga ciertas condiciones económicas básicas, a partir de las cuales recién puede pensarse en otro tipo de motivaciones. La pirámide de sueldos correspondientes al organismo bajo estudio (ver figura Nº 17) es suficientemente ilustrativa respecto de la inexistencia de oportunidades de ascenso para el personal que procure actitudes y el desarrollo de aptitudes que deberían hacer viable su promoción. Esta estructura implica que no pueden existir las condiciones mínimas de motivación mientras no se solucione tal situación.

Un aspecto particular, pero importante por su significado, es el que puede deducirse de considerar que, según la información recogida, los 24 agentes que prestan servicios como recepcionistas se encuentran inclu-

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganizacion Direccion

Figura:

Provincial de Turismo

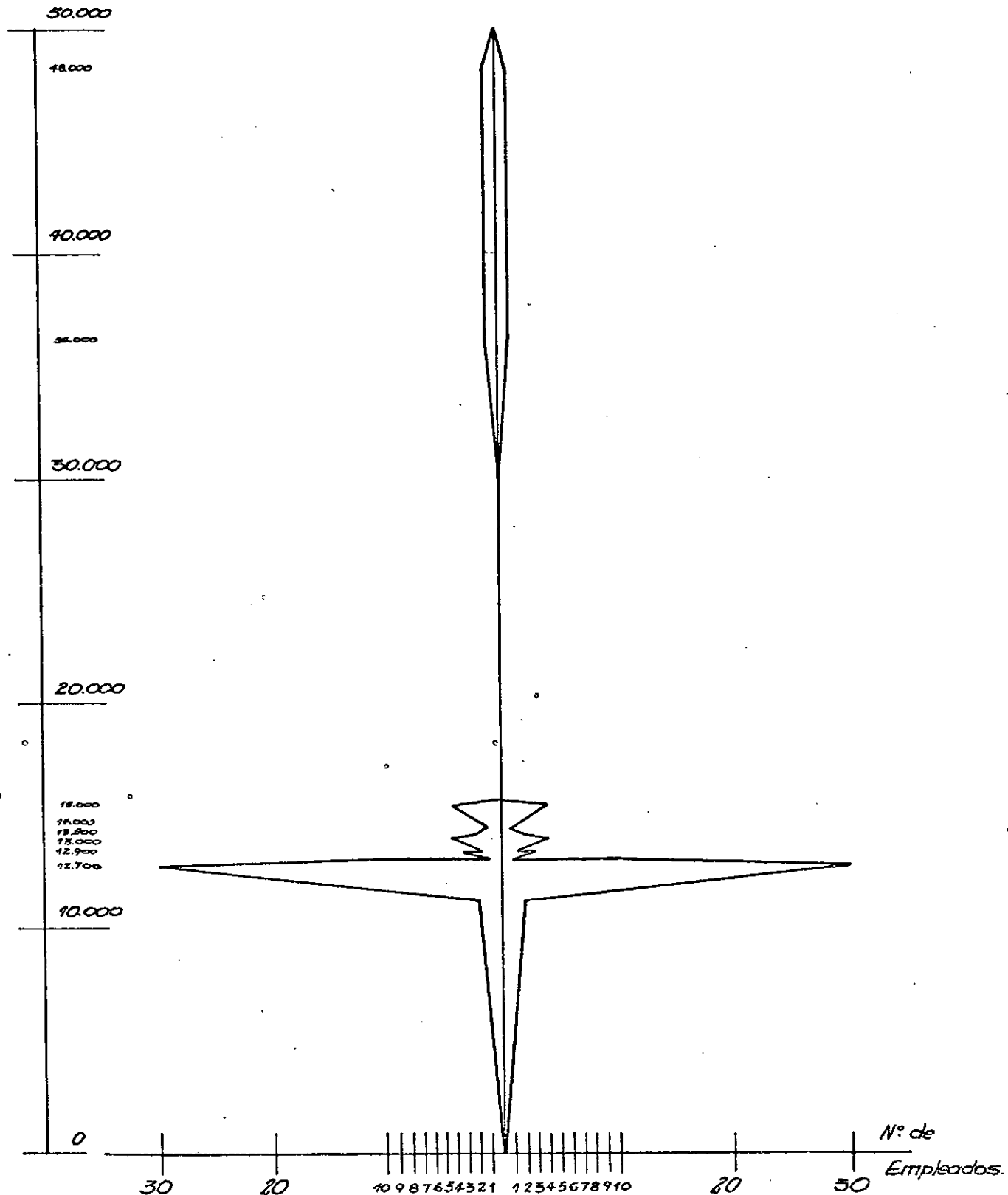
17

Titulo: PIRAMIDE DE SUELDOS

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVOS

Fecha
Septiembre 1976

PESOS LEY



dos en la categoría mínima. Desconociendo otras razones, parecería inferirse una escasa consideración, a nivel de retribución, de la importancia de las funciones de información.

El nivel general de aptitud en función de la preparación básica o sea de los estudios cursados y de las edades de los empleados, en cuanto factor potencial de posibilidades de asimilación de conocimientos o de voluntad para adquirirlos, es satisfactorio, sobre todo si lo comparamos con la situación de otros organismos provinciales. En efecto, el análisis de la distribución de empleados según el nivel de estudios cursados muestra que, sobre un total de 60 empleados acerca de los cuales tenemos datos concretos, el 27 % tiene estudios secundarios completos, a los que deben adicionarse el 8,5 % de agentes con estudios universitarios completos y un porcentaje similar, 8,5% de agentes, con estudios universitarios incompletos. La suma de estos tres porcentajes daría un total de un 44 % de agentes con estudios secundarios completos. El panorama total incluye un 29 % de empleados con estudios secundarios incompletos, 23,5 % con estudios primarios completos y 3,5% con estudios primarios incompletos. (Ver figura Nº 18).

La distribución de empleados por edad permite observar que el 82% de los mismos tienen menos de 40 años de edad y el 60% menos de 25 años (ver figura Nº 19). Como dato particular y con relación a la viabilidad de la capacitación, señalaremos que los 24 recepcionistas están ubicados en las escalas entre 18 y 24 años. Estas condiciones, más el nivel de estudios de-

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganizacion Direccion
Provincial de Turismo

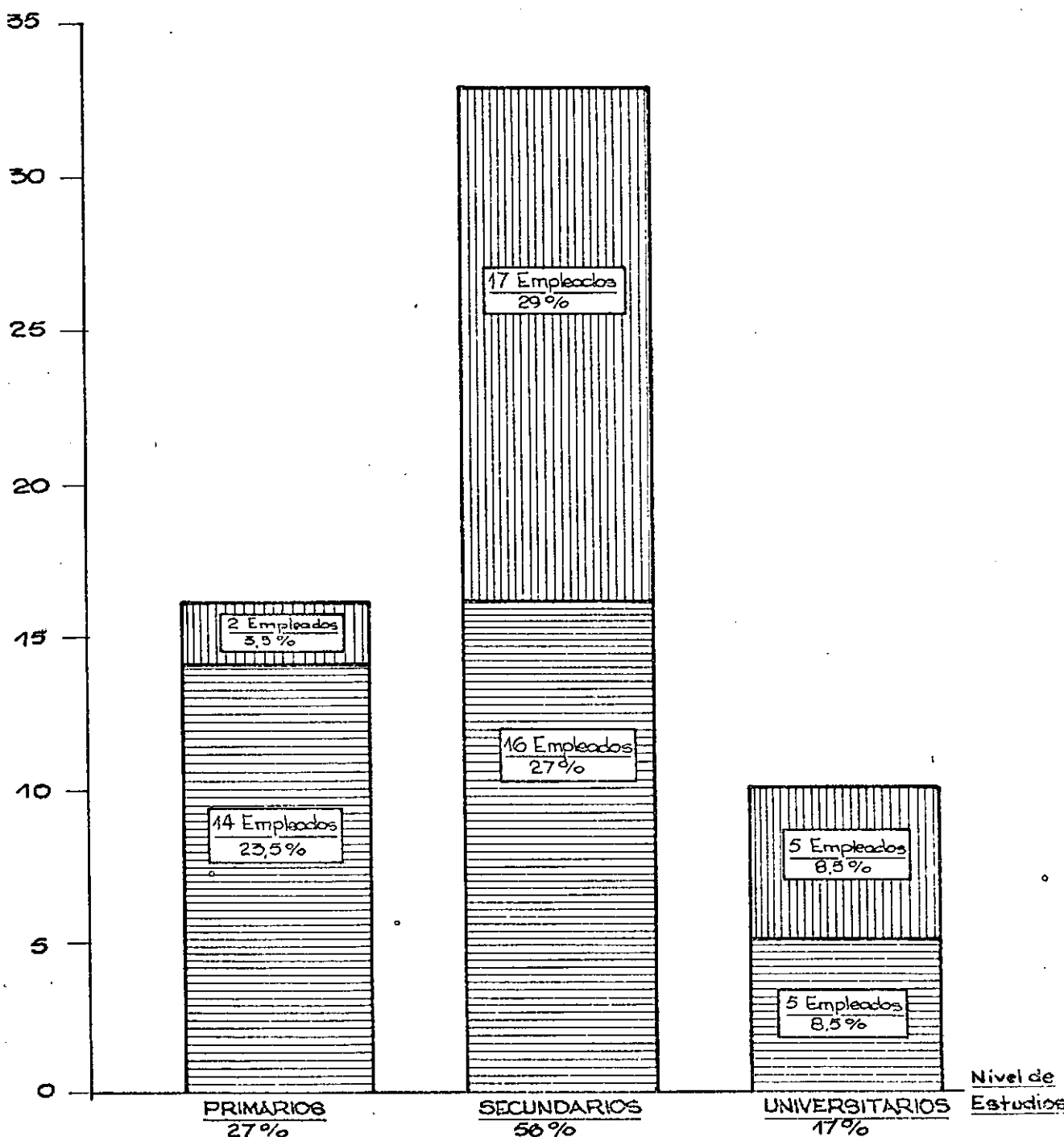
Figura:
18

Título: DISTRIBUCION DE EMPLEADOS DE
ACUERDO A NIVEL DE ESTUDIOS

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha:
Septiembre 1976

Nº de Empleados



REFERENCIAS.

Total empleados = 60

Estudios completos

Estudios incompletos

1 Empleado sin instrucción

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganizacion Direccion
Provincial de Turismo

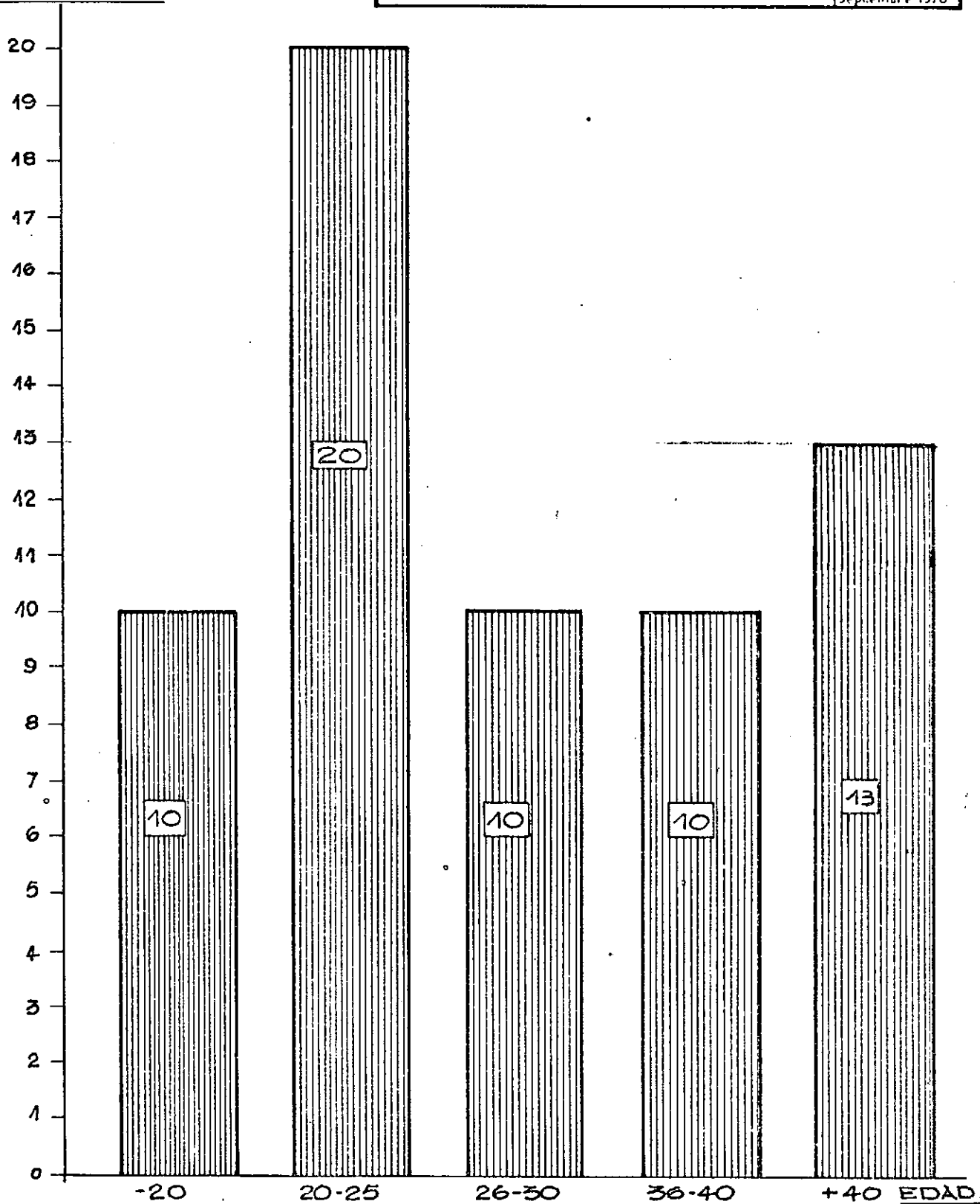
Figura:
19

Titulo: DISTRIBUCION DE EMPLEADOS POR
EDAD

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha:
Septiembre 1976

Nº EMPLEADOS



muestran, como lo hemos manifestado más arriba, que existen las condiciones para el desarrollo de un plan de capacitación con perspectivas de éxito y cuya única limitante estaría dada por las consecuencias negativas de la estructura de sueldos y las nulas expectativas de promoción que de ellas se derivan. Como último dato ilustrativo de los problemas de la estructura de sueldos, debe mencionarse que del total del personal con estudios universitarios completos, 5 agentes, dos se encuentran ubicados en la categoría AUA y uno en la OFC, lo cual implica necesariamente la percepción de retribuciones que distan de las que deberían significar su grado de aptitud educativa.

Para completar el cuadro de datos que deben ser tenidos en cuenta para considerar la situación que plantean las variables antes mencionadas, es necesario agregar la consideración de la antigüedad de los agentes en la repartición, de los cuales sólo el 10% tiene más de 10 años de antigüedad y el 70% cinco años y menos. (Ver figura N° 20).

Recomendaciones

Las propuestas surgen claramente a partir de las críticas efectuadas. Es imprescindible desarrollar, con carácter de urgencia, las actividades que corresponden a la administración de personal. Entre ellas las que hacen al diseño de una estructura de sueldos que motive al personal, la promoción de técnicas de reclutamiento y selección y un adecuado plan de capacitación.

Por supuesto, el primer paso a dar sería la realización de un análisis de los cargos que permitiera la descripción y clasificación de los mismos a fin de determinar sus características y las que deberán reunir los agentes que los ocupen.

SECRETARIA
DE ESTADO
DEL COPADE

Estudio: Reorganizacion Direccion
Provincial de Turismo

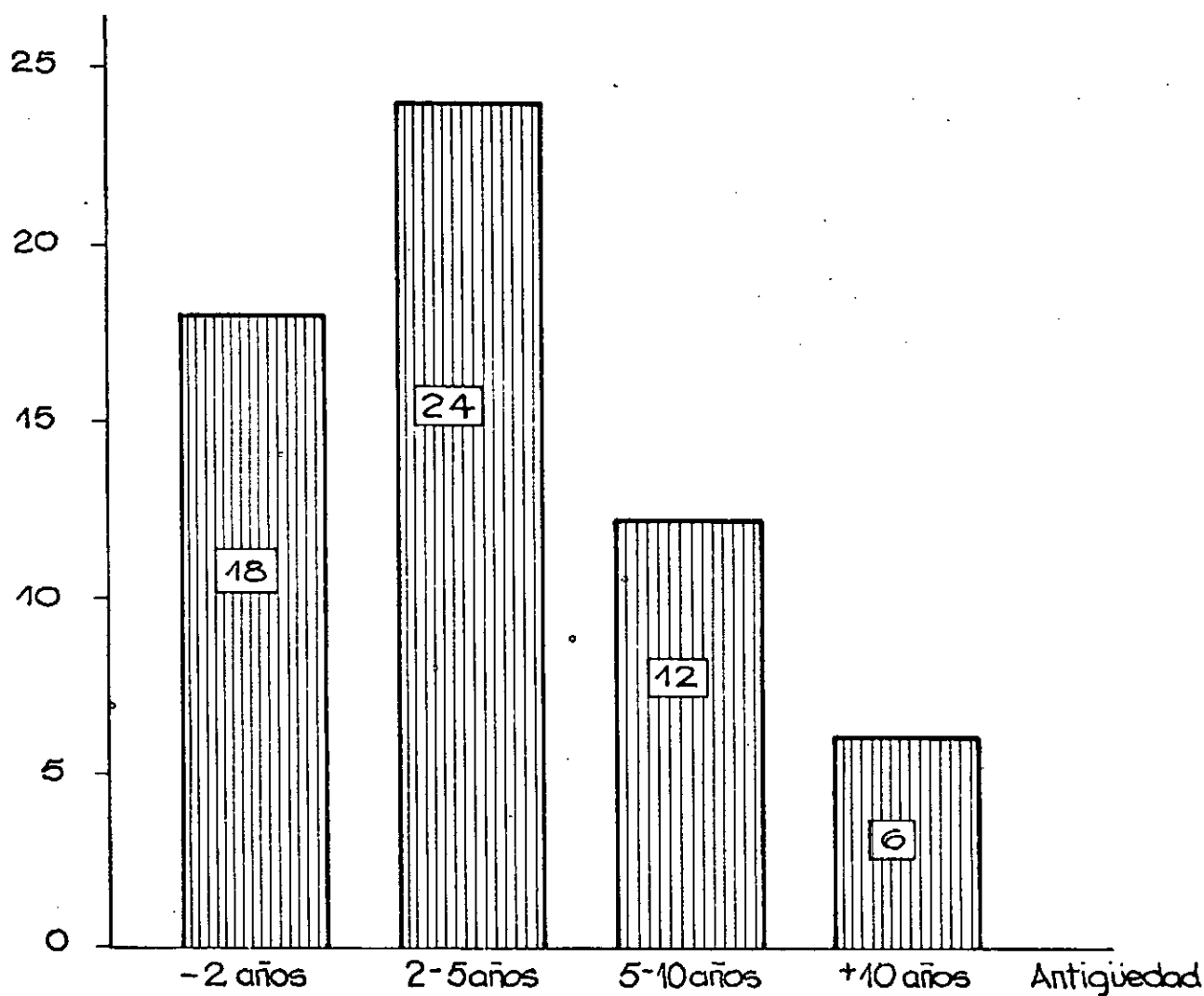
Figura:
20

Título: DISTRIBUCION PERSONAL CONFORME
A LA ANTIGÜEDAD EN LA REPARTICION

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Fecha:
Septiembre 1976

Nº de Empleados



3.6.2 Registro y Control del Movimiento de la Documentación

Este grupo de actividades comprende el manejo de la documentación que se realiza en el ámbito de la Dirección, desde la recepción de la documentación que ingresa, su registro y destinación; la confección, registro y tramitación de expedientes y los trámites que corresponden a la documentación que egresa de la repartición.

Situación actual y crítica.

Las actividades correspondientes a esta subfunción de Administración General están a cargo de la Mesa de Entradas y Salidas que depende de la Secretaría de la Dirección. En esta unidad se recibe la documentación ingresada, incluso la correspondencia y se entrega a la secretaria del Director para que ésta la ponga a consideración de dicho funcionario que es quién decide el rótulo bajo el cual será ingresada, es decir la clasifica en nota o expediente. Luego de esta clasificación vuelve a Mesa de Entradas y Salidas donde se registra, en el caso de notas en un libro habilitado al efecto y en el de los expedientes en un fichero ordenado numéricamente; luego se distribuyen bajo recibo.

En esta misma unidad se lleva, también, un registro denominado "libro de Facturas", en el cual se asientan todas las facturas que, para su posterior pago, son presentadas por los proveedores del organismo. Un cuaderno sirve a los efectos de registrar los radiogramas que se envían a través del sistema de comunicaciones de la Policía Provincial a las localidades

del interior y otro cuaderno, denominado "salida de expedientes", es utilizado para obtener la conformidad de la recepción, por parte del destinatario, de los expedientes que egresan de la Dirección.

Como se desprende del trámite referido, no existe ningún proceso que permita conocer en forma permanente el estado del trámite interno del expediente y sus pases, así igual cosa ocurre con las notas. Las únicas constancias que existen son las de su entrada, primera entrega y la salida final. Cualquier averiguación acerca del estado del trámite implica una operación que debe efectuar una persona, en cada uno de los casos recorriendo el organismo.

Recomendaciones.

Es imprescindible normatizar el control del trámite interno de expedientes y documentos entre las unidades de la Dirección. También deben fijarse claramente los procesos y las responsabilidades por la preparación y entrega de los expedientes enviados a otros organismos, la información a interesados sobre la tramitación interna y el movimiento de entradas y salidas de las unidades de la Dirección que se encuentran geográficamente desconcentradas

3.6.3 Administración de los Recursos Financieros

Bajo este rubro y a nivel de la Dirección, se incluyen todas las actividades vinculadas con el estudio, la programación y ejecución presupuestaria y el correspondiente manejo de fondos, actividades todas que tienen una vinculación íntima y necesaria con el grado de desarrollo de las operaciones del organismo.

Situación actual y crítica.

El primer aspecto que surge del análisis y que importa destacar es que, dado que la Ley 0947 restableció la vigencia de las disposiciones de la Ley Nº 237, era de esperar que el relevamiento detectara importantes actividades relacionadas con el manejo de fondos en virtud de las implicancias de la situación de autárquico que se otorga, por esta ley a la Dirección Provincial de Turismo.

La realidad es totalmente distinta, es decir que tal autarquía no funciona en la práctica y la dependencia financiera del organismo respecto del superior, la Secretaría General de la Gobernación, es total.

Más allá de la discusión de si corresponde o no la autarquía, de la conveniencia o no de su actuación como organismo centralizado, que ya hicimos en otra parte de nuestro trabajo, creemos necesario destacar que las situaciones reveladas durante nuestra investigación demuestran la existencia de serios problemas operativos causados por excesivas restricciones en

el uso y disposición de los recursos financieros mínimos necesarios para atender las operaciones del organismo, particularmente de aquellas que, por su índole reclaman una mayor agilidad de tramitación de la que gozan actualmente y que es perfectamente posible conseguir, aún dentro del régimen propio de los organismos centralizados.

Visto que, de acuerdo a las informaciones recogidas, no existe un marco normativo que restrinja, expresamente, las posibilidades de un manejo de recursos financieros más acorde con las necesidades de operación del organismo, resulta difícil establecer la causa de que no ocurra así. El mismo traslado del organismo al área de la Secretaría General de la Gobernación, está indicando la importancia que se asigna a las actividades que la misma desarrolla y a la correcta visualización de la necesidad de acercarla a la fuente principal de decisiones para provocar su rápido despegue. En consecuencia sería lógico, esperar que tal decisión fuera acompañada por otras que obraran en el mismo sentido y una de las más significativas, evidentemente, sería proveer al organismo de una mayor agilidad en el uso de los recursos financieros mínimos indispensables para asegurar una mayor agilidad en el desempeño de las actividades que le corresponden.

Esta crítica no implica aconsejar un régimen de excepción sino tan sólo, que se le asegure el máximo de posibilidades de manejo financiero dentro del marco de la legislación vigente a fin de evitar situaciones como las que se plantean, por ejemplo, con algunas adquisiciones de urgencia y

con la liquidación de viáticos y gastos para el personal en comisión de servicios. Un detalle, que no debe dejar de ser tenido en cuenta, es el que refleja el hecho de que el responsable de la División Administración y sus subordinados inmediatos ignoren el monto de las partidas que le corresponden a la Dirección, según el presupuesto de este año y sus correspondientes saldos. Surge de inmediato la duda acerca de cuál es la base de las decisiones de los niveles superiores si no pueden contar en forma permanente y normal con esta información básica.

De alguna manera el organismo, a través de sus funcionarios, debe realizar sus propias estimaciones presupuestarias, dentro del área de su competencia, como única forma viable de que se asuman todas las responsabilidades que implica el discernimiento anticipado de las actividades a realizar y puedan desarrollarse, en sus verdaderas dimensiones, los conceptos del costo y la medición de los resultados.

Recomendaciones.

Creemos que es indispensable que se estudien y adopten las medidas necesarias para corregir las falencias del organismo en lo que hace a la administración de los recursos financieros, asegurándole, dentro del marco normativo una movilidad acorde con sus necesidades.

Además de esta medida y para completar, justamente, el cuadro de disposiciones tendientes a solucionar definitivamente tal falencia,

sobre todo por la importancia que la misma tiene para el desarrollo y mantenimiento de un alto grado de efectividad en la dirección y operación de las actividades que le son propias, deberían adoptarse los recaudos necesarios para facilitar a la Dirección la ejecución de todas las actividades que puedan corresponderle en el campo de la programación y ejecución presupuestaria así como en el manejo de fondos.

3.6.4 Administración de Materiales, Actividades Auxiliares y de Servicio

Las actividades incluidas en esta subfunción alcanzan al manejo de los suministros, la atención del Despacho de la Dirección, mantenimiento del archivo general, coordinación de las audiencias, coordinación y control del uso de vehículos, atención de los problemas de reparación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles, mantenimiento de la biblioteca de la Dirección, atención de los problemas de mayordomía y los servicios de fotocopias y duplicación.

Situación actual y crítica.

Prácticamente todas las actividades enumeradas son cumplidas en la práctica aunque algunas de ellas no estén reconocidas formalmente. Esta afirmación no implica, de ninguna manera, reconocer que se estén desarrollando con la extensión y profundidad que algunas de ellas requieren.

La principal crítica a efectuar, además del grado de cumplimiento, reside en la dispersión de los servicios entre distintas unidades, incluso en algunas que cumplen funciones fin.

La División Administración reúne algunas de estas actividades. De ella dependen un encargado de Depósito que efectúa el control de los elementos físicos a través de un fichero de tarjetas de control de stock, en el que se encuentran determinados los niveles mínimos y máximos de existencia de cada elemento. La reposición de suministros es tramitada, de acuerdo al Reglamento de Contrataciones, a través de Caja Chica por el mismo encarga-

do de Depósito o derivados a la Secretaría General de la Gobernación, según sea su tipo o precio.

El control de los vehículos también se halla a cargo de esta División. La dotación de vehículos alcanza a dos unidades de las cuales una está afectada al uso permanente del Director, y la restante al apoyo de todas las unidades de la Dirección que, para disponer su uso, deben solicitar autorización a la División Administración. Otro grupo de actividades que también está a cargo de esta División, son las correspondientes a mayordomía. En la unidad denominada Secretaría, que depende directamente del Director, existe un "pool" de dactilógrafas que presta su apoyo a todos los sectores. Esta Secretaría se encarga también de atender el despacho de la Dirección y las actividades de la Mesa de Entradas y Salidas.

Parte de los aspectos de despacho así como la concesión de audiencias y la atención del público que visita al Director, están a cargo de la secretaria privada del mismo. El servicio de biblioteca y otra documentación de consulta, depende del Departamento de Planificación. Los servicios de fotocopias y duplicación dependen del Departamento de Promoción.

Resumiendo los aspectos críticos, es necesario dejar puntualizado que, tal como se desprende de lo expuesto, las actividades que se desarrollan carecen de la necesaria profundidad y algunas, tan importante como las correspondientes al archivo, no existen. Un comentario especial refiere a la administración de los suministros. No existen ni tan siquiera rudimen-

mentos de una elaboración planificada de necesidades ni cronograma de requisiciones. La única actividad aceptable a este respecto es la ya mencionada del control de stock. Tampoco existen normas ni control del uso de material.

Recomendaciones.

Igual que en los casos anteriores se hace indispensable, vista la situación actual, definir claramente las actividades que corresponden a esta subfunción y asignarlas a grupos de trabajo que sean consistentes con los requerimientos de una buena operación.

Las actividades deberían comprender, como mínimo, la elaboración de las previsiones y programas de necesidades de materiales de la Dirección, la elaboración de cronogramas de requisición de materiales, la orientación y supervisión del uso racional y correcto de los mismos, el mantenimiento del archivo de la Dirección, la transferencia al Archivo General de la Provincia de toda la documentación que no sea de utilización constante y privativa de la Dirección, la destrucción de documentos que no tienen utilidad, la reubicación de los servicios de duplicación, mimeografía y dactilografía, establecimiento de un sistema de control de la utilización de vehículos, etc.

