

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO NEGRO
Instituto de Investigación en Políticas Públicas y
Gobierno
Sede Atlántica

Proyecto de Investigación “Estado y Administración pública: génesis, estructura y reforma del aparato institucional del Estado en Río Negro 1955-2003”. Código: 40-C-566 UNRN 2017-2021.

Director: Miguel Angel Franco

Documento de Investigación

“Estado, política y administración en Río Negro: 1955-1983”.

Director/compilador: Miguel Angel Franco

Autores:

Miguel Angel Franco (Director)

Francisco Camino Vela (Colaborador)

Gabriel Rafart (Colaborador)

Romina J. Marchisio (Colaboradora)

Pablo Tagliani (Colaborador)

Soledad Herrera (Concurrente)

Rubén Angel Suárez (Colaborador)

Viedma, Febrero de 2022

Capítulo 4

“Estado provincial y política social en Río Negro (1957-1976)”

Por Romina J. Marchisio

Indice

1. **Introducción**
2. **Las áreas de acción del Ministerio de Asuntos Sociales:**
Asistencia Social. Salud Pública. Educación. Cultura. Turismo. Trabajo.
Seguridad Social. Vivienda.
3. **Una nueva ley de Ministerios.**
4. **A modo de conclusión**

Resumen

Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de investigación “Estado y Administración pública: génesis, estructura y reforma del aparato institucional del Estado en Río Negro 1955-2003” Cod. 40-C-566 de la UNRN. El objetivo, es describir y analizar la configuración del diseño institucional del área social del Estado en la Provincia de Río Negro entre 1957 y 1976, en tanto fue un período fundacional en la creación del entramado institucional público, dada la sanción de la primera Constitución Provincial en el año 1957, y el desarrollo de un incipiente sistema normativo que reguló ciertos aspectos básicos de organización. Se utilizó la metodología cualitativa, a partir de un tipo de estudio descriptivo (caracterización del entramado estatal social provincial), analítico (observación de los motivos que condujeron a la configuración estatal descripta), longitudinal (en el período 1957-1976), y bibliográfico y documental (análisis de la bibliografía existente en la temática, así como de la documentación oficial que respalde toda la información –discursos, legislación, informes de gestión).

1. Introducción

En julio de 1957 se realizaron las elecciones para elegir convencionales a la primer Convención Constituyente en Río Negro, su labor culminó el 10 de diciembre del mismo año, dando vida a la primera Constitución de la Provincia. A partir de allí, además del establecimiento de los deberes, derechos y garantía de los ciudadanos, quedó también definido el funcionamiento y organización de los tres poderes del estado provincial y Río Negro dejó de ser un Territorio Nacional para pasar a convertirse en una provincias más de la República Argentina.

El 23 de febrero de 1958 se realizaron los primeros comicios electorales para elegir autoridades constitucionales en la Provincia, de las que participaron los mismos partidos políticos¹ que en las elecciones para convencionales (Cardone, 2005). El Dr. Edgardo Castello, abogado viedmense y en representación de la UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente), fue el primer gobernador de la provincia de Río Negro a partir del 1º de mayo de ese año, y cuyo mandato duraría hasta el golpe de Estado de marzo de 1962. Durante su gestión Castello se mantuvo alineado al gobierno nacional del presidente Arturo Frondizi que proyectó un modelo político de corte desarrollista y modernizador en materia económica, política y social (Abel. 2011).

Río Negro se constituyó en Provincia en la misma época en que el Estado benefactor o bienestarista se encontraba en pleno desarrollo en buena parte de los países occidentales; la Constitución Provincial recogió y plasmó en sus articulados un considerable número de innovaciones que este tipo de complejo institucional proponía para la época, por lo que adquirió un carácter social y providencialista (Marchisio, 2014). Pero también fue influenciada por lo que algunas provincias argentinas y países de la región latinoamericana venían proponiendo e institucionalizando en sus propias jurisdicciones. En este sentido, expresa Ruffini (2012: 91) que: "...ésta primera Constitución fue meramente social. Incluyó derechos sociales, estipuló garantías e institutos para vigilar su efectivo cumplimiento, recuperando la impronta dejada por el peronismo, el trabajo, la propiedad y la economía fueron consideradas en función social y se reconoció expresamente la diversidad regional y la necesidad de descentralización administrativa..."

El Decreto Ley 7, promulgado en mayo de 1958, fue la primera normativa provincial que definía la estructura ministerial² y la encargada de establecer los organismos que integrarían el Poder Ejecutivo y las competencias atribuidas a cada uno de ellos. En ese Decreto quedarán

1 Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), Democracia Cristiana, Partido Socialista, Democracia Progresista y Partido Demócrata de Río Negro.

² Ver cuadro 2 en Anexo.

conformados tres Ministerios: de Gobierno, de Economía y de Asuntos Sociales. Este último organismo, tendrá a su cargo: la asistencia social, la salud pública, la educación y cultura, el turismo, el trabajo y la previsión social. Más adelante, con la creación del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV), se incorporará la cuestión habitacional.

Al momento de la asunción del Gobernador Edgardo Castello, la población en la provincia de Río Negro presentaba un panorama complejo y los diagnósticos acerca de la situación social, en la que el Ministerio de Asuntos Sociales debía intervenir, sugerían una fuerte inversión del Estado en esta área, si se quería revertir una situación social acuciante para una buena parte de ésta población³.

El Ministerio se creó en un momento en que la sociedad rionegrina se conformaba de manera realmente heterogénea⁴. En este sentido, retomando la explicación de Navarro Floria y Nicoletti (2001) y de Moldes y Entraigas (2007), para la década de 1950 nos encontrábamos con el siguiente mosaico poblacional:

- Pueblos originarios (incorporados como mano de obra rural o doméstica, completamente desposeídos);
- Campesinos criollos (llegados desde Chile como mano de obra rural o urbana);
- Inmigrantes españoles e italianos (en su mayoría de clases más bajas, tentados por las facilidades que las leyes otorgaban para la obtención de tierras);
- Inmigrantes sirio libaneses, o “turcos” en importante caudal de afluencia (quienes se dispersaron por la meseta e instalaron los primeros almacenes de ramos generales) y,
- Militares instalados en la región (producto de las campañas militares).

La pirámide social estaba encabezada por las colectividades europeas y los funcionarios; y finalizaba, en el último estrato, con los pueblos originarios. Así, el recientemente conformado Estado provincial debía organizar sus instituciones para dar respuestas a una población tan heterogénea como dispersa y concentrada, hacia 1958, en las regiones del Alto Valle y Andina.

2. Las áreas de acción del Ministerio de Asuntos Sociales

Asistencia Social

El artículo 32º de la Constitución provincial de 1957 establecía la importancia de la redistribución de la riqueza, como herramienta central para la equidad social y el bienestar general de la población.

³ Diario de Sesiones de la Legislatura de R. N., N° 1, I Período de Sesiones, 1ro de mayo de 1958. Discurso de asunción del Gobernador Edgardo Castello.

⁴ Cabe destacar que nos referimos a la sociedad que quedó conformada con posterioridad a las campañas militares de ocupación del territorio patagónico.

En este sentido, el Dr. Edgardo Castello presentó un informe en ocasión del cumplimiento de los primeros tres años de gestión de gobierno (1961). Entre otras cuestiones allí explicaba que la asistencia social había sido prioritaria para su gobierno, dado que al asumir su mandato, gran parte de la población atravesaba una precaria situación social en cuanto a condiciones de vida y trabajo, para lo cual la creación del Ministerio de Asuntos Sociales tuvo un rol fundamental.

Exponía que la superación del enfoque filantropista⁵ que prevalecía en Argentina entre los sectores más conservadores -aún después de las políticas peronistas- era un objetivo primordial de su gestión. El informe presenta un detalle pormenorizado de acciones que van desde la entrega de medicamentos, aparatos ortopédicos hasta el otorgamiento de pensiones y subsidios y la asistencia médica. Explicaba que en los primeros meses del año 1961, alrededor de cinco mil familias habían sido asistidas con ropa, calzado y víveres; asimismo, contabilizaba la entrega de 156 pensiones y 168 subsidios.

La Ley 109 promulgada en diciembre de 1959, creó la Dirección General del Aborigen⁶ en dependencia directa con el Ministerio de Asuntos Sociales. Los objetivos del organismo fueron definidos a partir de afianzar los derechos del aborigen, mediante medidas que tiendan al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo, a su elevación educacional y cultural. Se pretendía promover su radicación y afincamiento en la tierra que ya poseían o se les destine, pero también el organismo fue concebido como mecanismo de asesoramiento técnico para mejorar la defensa de sus intereses y los de su familia, con el fin de evitar toda clase de explotación en el trabajo y en su producción.

Se proponía además, entre otras funciones, fomentar el cooperativismo y los medios de seguridad social colectiva y propiciar el establecimiento de museos, bibliotecas, escuelas especiales o técnicos, escuelas aldeas y centros de recreación (Ley N° 109, LRN).

De esta manera, el Estado intentaba cubrir también a la población que había quedado al final de la pirámide social. Sin embargo, las incumbencias en materia de tierras, le daban amplia potestad al Estado provincial para disponer de las mismas. De todas maneras, el Decreto 57/1961 -reglamentario de la Ley 109-, establecía la necesidad de realizar estudios científicos para determinar que territorios debían ser destinados a reservas naturales y cuáles serían utilizados para reubicar a las poblaciones originarias, con motivo de permitir la radicación definitiva de este grupo social. Para ello delegaba amplias responsabilidades a la

⁵ Se refería a superar la idea de contribuir con los sectores más desfavorecidos, solo a través de obras de caridad.

⁶ El término "aborigen", será utilizado cada vez que se cite textualmente alguna norma de la época, o en función del nombre asignado al organismo creado, comprendiendo que era un concepto utilizado en esos años.

futura sanción de la Ley de Tierras, Bosques y Colonización⁷. Asimismo, profundizaba la necesidad de integración de la población originaria a través de herramientas legales que brindaran protección en caso de desamparo o impedimento en el ejercicio de sus derechos. A la vez, el Decreto ponderaba la importancia de la difusión de su cultura.

Finalmente la Dirección del Aborigen será suprimida por el Decreto Ley 21/1969. En un contexto político e institucional muy diferente, los fundamentos de la normativa que dará fin a su existencia, sostenían que el organismo no había logrado una real inserción de los pueblos originarios a la vida de la Provincia.

Acorde a ese contexto autoritario y burocrático que regía en el país, la orientación de la política social sugería una fuerte centralización de las decisiones, por ello se encomendaba al Ministerio de Asuntos Sociales de manera general todos los temas que hasta ese momento habían sido competencia de la Dirección, concluyendo con los intentos formales de integración de ese sector.

Para el caso de los menores vulnerables, el Decreto Ley 1698/63 creó el Consejo Provincial de Protección del Menor, ente autárquico dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. La densidad poblacional de la región del Alto Valle, generó la necesidad de crear una Dirección de Protección del Menor en General Roca. El Consejo tuvo vigencia hasta el año 1979, cuando fue derogado por la Ley provincial 1396, la cual crea la Dirección de Minoridad y Familia.

Algunos años después, con el Decreto 741/70, se crea el “*Régimen de Contribuciones Económicas a Familias en Emergencia*”, ejecutado por el organismo de Protección al Menor. Entre sus fundamentos, explica la necesidad de brindar apoyo estatal a familias en situación de emergencia, a través de una subvención mensual (durante seis meses), a modo de contribución con el sostén económico de los hijos, para que no tengan que irse de sus hogares a residencias o internados. Esta norma establece entre sus requisitos “...*la composición legítima o unión de hechos estable de la familia, siendo sus hijos menores de diez años de edad...*”, atestiguando la idiosincrasia de la época. Si bien las leyes reflejan la situación y el momento en la que son creadas –de ahí la necesidad de actualizarlas-, algunas imprimen de manera patente la composición del imaginario social. En este sentido, es notable también la Ley 981 -de septiembre de 1974-, la cual establecía un subsidio para las mujeres solteras “en estado de gravidez”, que no contaran con trabajo o asistencia del progenitor o cualquier institución, y que además “no conviviera con otra persona de sexo masculino”, concepción

⁷ Sin embargo, cabe destacar que existieron acciones tales como la sanción de la Ley provincial 674, de octubre de 1971, la cual establece una reserva de tierras para la radicación de la comunidad originaria “Ancalao”; determinando a la vez el otorgamiento en usufructo gratuito y vitalicio.

impensada en cualquier normativa de nuestra época.

En relación a la problemática de los menores vulnerables, también se puede mencionar la Ley 1040 de junio de 1975 –aún vigente-, la cual crea la Casa del Canillita en General Roca, Cipolletti, Viedma y San Carlos de Bariloche, con el objeto de atender a los menores dedicados a la venta de diarios, periódicos, revistas y afines, en la vía pública. Sus principales acciones pretender lograr la orientación educacional, familiar y social; además de brindar asesoramiento y asistencia laboral o gremial.

En otro orden de temáticas, se puede hacer referencia a un novedoso organismo para la época: el Consejo de Organización y Desarrollo de las Comunidades, creado mediante Decreto 1742/64. Esta institución, buscaba la promoción de las formas organizativas de la sociedad, así como el asesoramiento y apoyo en proyectos laborales y de viviendas. Sin embargo, en septiembre de 1968 sería suprimido bajo el Decreto 687, por el gobierno militar, argumentando la “...inconveniencia de que el Consejo de Organización y Desarrollo de la Comunidad siga existiendo con la compleja estructura con la que fue creado...” (Decreto provincial 678/68), dado que se producía una superposición de funciones con otros organismos, que no están especificados en el Decreto. Sin embargo, en el año 1972, sería creada la Dirección de Desarrollo de la Comunidad, con competencias similares a las del Consejo.

La legislación mencionada, da cuenta de que habían comenzado a cobrar importancia las organizaciones intermedias, y que el Estado se encontraba en la necesidad de regular sus actividades. En este sentido, la Ley 557, promulgada en agosto de 1969, crea la Dirección de Fomento e Inspección de Cooperativas, también dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. En 1972, la Ley 704 creó la Subsecretaría de Asuntos Sociales en la órbita del mismo Ministerio, de la que dependían la Dirección de Cooperativas y Entidades de Cooperación, y los organismos que funcionaban en la subsecretaría de Deporte, Juventud y Minoridad (Ley 645).

Salud Pública.

Respecto a la gestión de los servicios de salud pública, la Constitución de Río Negro especificaba que la Legislatura provincial sería la encargada de promover, organizar, fiscalizar y coordinar la defensa de la salud individual y colectiva y la asistencia social y, sostenía en el artículo 27°, que todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud y de asistirse en caso de enfermedad. Pero obliga al Estado provincial (Artículo 28°) a crear el Consejo Provincial de Salud Pública, definiendo además su integración por representantes del Poder Ejecutivo y

de los consejos regionales (creados en ese mismo artículo). Las facultades y composición del Consejo, las dejaba en manos de una ley provincial que se sancione en el futuro.

Fue así que la Ley 60 del año 1959, creó el Consejo Provincial de Salud Pública y definió sus funciones y atribuciones orientadas en general a una protección de la salud a partir de medidas preventivas como el saneamiento de aguas, excretas, viviendas y locales, control de insectos, roedores, basuras y animales, control de alimentos, y de enfermedades transmisibles, agudas y crónicas.

Otras funciones atenderán a la promoción de la salud, propiciando medidas de higiene materna e infantil (lactantes, pre-escolares y escolares), alimentación, higiene y medicina del trabajo; higiene mental e higiene general del adulto. Prevención de otras enfermedades frecuentes y sus secuelas, como el alcoholismo, la asistencia del anciano y del inválido.

En general otras funciones específicas a la generación y preservación de datos fueron incorporándose a las oficinas del organismo, asumiendo las tareas de estadística (demográfica, bio-social y administrativa); de laboratorio (diagnóstico, producción, control e investigación); educación y divulgación de los problemas de la salud del individuo, la familia, la escuela, los grupos y la comunidad; enfermería; servicio social, formación y perfeccionamiento del personal; legal (preparación y aplicación de leyes y reglamentos) y de arquitectura sanitaria.

Además, como toda organización burocrática estatal, se estructuró un área administrativa para generar servicios de presupuesto, contabilidad, tesorería, suministros y movilización. Se implementó un registro del personal, la confección de legajos, ficheros, y un escalafón y estatuto.

Le fueron conferidas al organismo ciertas atribuciones de carácter público y de autoridad sanitaria, referidas específicamente a dictar el Código Sanitario Provincial, de aplicación obligatoria, que abarcará todos los aspectos de la medicina preventiva, profiláctica y asistencial (de acuerdo con normas locales, nacionales e internacionales). Ello también implicaba llevar a su cargo la matrícula profesional y otorgar la habilitación a los profesionales del arte de curar en la Provincia. Se podría suscribir convenios con otros organismos nacionales, provinciales, municipales y privados, asegurando una asistencia médica integral.

Por otra parte, la Ley establecía la división de la provincia en regiones sanitarias a efectos de agilizar las acciones; y constituía los Consejos Regionales y los Consejos Vecinales de Salud.

Con el paso de los años, se fueron ampliando sus funciones, como ocurrió con la creación de la Dirección de Maternidad e Infancia bajo su órbita (Decreto 487/63), o con el traspaso

del Consejo de Saneamiento Rural desde el Departamento Provincial de Aguas a la órbita del Consejo Provincial de Salud (Decreto 212/69).

La Ley 60 estuvo vigente hasta el año 1973, cuando fue reemplazada por la Ley 898. Ésta última, incorpora miembros al Consejo Provincial de Salud y amplía la regulación sobre los requisitos necesarios para ser miembro del organismo. Asimismo, incorpora la existencia de los Consejos Zonales de Salud y los Consejos de Áreas Programáticas. Además, elimina la división que la Ley 60 establecía respecto a las zonas sanitarias, otorgándole la facultad de realizar esa división al Consejo Provincial, conforme las necesidades sanitarias lo requiriesen. Es destacable la reducción de funciones que corresponden al organismo, respecto a la Ley 60. Sin embargo, abre el juego a mayores posibilidades, al establecer que el Consejo Provincial de Salud podría entender en la elaboración de políticas sanitarias y establecer las normas necesarias en ese sentido.

Castello (1961), en su informe de gestión, plantea que, al asumir el gobierno, la situación era absolutamente desigual, siendo los sectores vulnerables los más perjudicados; dado que la salud pública estaba en manos de las autoridades en Capital Federal, y que existía un total desconocimiento de la realidad en la que debían aplicarse las políticas, se reducía a una atención mínima de los servicios hospitalarios (una penosa realidad más o menos igual para todos los Territorios Nacionales). El gobernador afirmaba que los hospitales no contaban con suficiente presupuesto y personal y, en la mayoría de los casos, las tareas se llevaban a cabo en infraestructuras arruinadas. Asimismo, la prevención de enfermedades no contaba con una planificación regular, ni medios que garantizaran su correcta aplicación.

Además, explicaba que amplias zonas de la provincia, alejadas del río Negro y el paso ferroviario que unía Viedma con San Carlos de Bariloche (donde se encontraban los centros de asistencia), carecían, incluso, de esta discreta actividad sanitaria. Por todo ello, justificaba haber asumido la tarea de crear y gestionar el Consejo Provincial de Salud Pública, tal como disponía la Constitución en su artículo 28°.

En los años posteriores a la gestión de Edgardo Castello, nos encontramos con normativas que indica nuevas intervenciones del Estado rionegrino, tal como expresa el Decreto 931/68, el cual faculta al Consejo de Salud Pública para ser el órgano de aplicación de la Ley Nacional 17.565 en la Provincia, relacionada a las actividades farmacéuticas. En el mismo sentido, hallamos el Decreto 240/70, regulando la importación, exportación, fabricación, fraccionamiento, circulación y venta de medicamentos.

En la década del '70 comienzan a expandirse los planes de salud para los sectores rurales⁸, evidenciando una preocupación cada vez más fuerte en ese sentido.

⁸ Decretos provinciales 1081/70, 716/71, 332/73, 491/73, 617/74.

El Decreto 22/73, establece la intervención del Consejo de Salud Pública, argumentando que “...es propósito fundamental del Gobierno Provincial en mancomunidad de pensamientos con el Gobierno Nacional brindar preferente atención a los problemas de la Salud Pública y de la Educación como pilares del régimen fundado en la justicia social que es motivo y esencia de este Gobierno...”. Asimismo, la normativa hacía hincapié en la tarea de reestructuración del sector público que proyectaba el gobierno, por lo que se consideraba necesario la revisión de todos los organismos estatales y la legislación pertinente.

Educación

La Constitución de 1957, destinaba un Capítulo (desde el artículo 153° hasta el 163°) exclusivamente a la cuestión educativa. Allí quedaba establecida la conformación del Consejo Provincial de Educación, así como los Consejos Escolares, los cuales estarían a cargo de la administración local de la educación y del gobierno inmediato de los establecimientos educativos. El Consejo Provincial de Educación, debía ser reglamentado mediante ley sancionada por la Legislatura.

En ese Capítulo, se expresaba que la educación primaria era obligatoria, gratuita, laica y accesible para cualquier habitante de Río Negro. Asimismo, garantizaba la libertad de cátedra y dejaba a cargo de la Legislatura, la sanción de las leyes correspondientes para organizar la educación secundaria y la educación superior; así como leyes de investigación científica y tecnológica y de fomento a las artes. Además, quedaba expreso que solo se reconocerían los títulos otorgados por establecimientos provinciales y nacionales⁹.

La Constitución hacía hincapié en la obligatoriedad de destinar al menos el 25% del presupuesto a la educación e investigación científica, además de la existencia de un fondo permanente para las escuelas, administrado por el Consejo Provincial de Educación. También establecía la existencia de becas, asignaciones familiares, seguros escolares y otros, para los más desfavorecidos –considerando “aptitud y vocación” para su otorgamiento-.

El Consejo Provincial de Educación debía orientar la educación sobre las bases dispuestas en esa Constitución y organizar la enseñanza técnico-profesional, referida preferentemente al agro, la minería, a las industrias regionales y a la capacitación básica integral del alumno. Lo mismo debía realizar para organizar la lucha contra el analfabetismo mediante un sistema especial que tenga principalmente en cuenta la necesidad de escuelas hogares de concentración en las zonas de población dispersa. Para ello, podía nombrar y remover el personal de la repartición, en relación con los consejos locales y en función de la ley de estabilidad y escalafón.

⁹ Como las instituciones educativas eran relativamente nuevas, se buscaba evitar la proliferación de entidades no reconocidas oficialmente.

En el año 1961 fue sancionada la primera Ley de educación provincial, N° 227¹⁰. Villca (2010) afirma que, a pesar de la trascendencia que la Constitución le otorgaba, la educación no fue prioritaria, ya que existían dos actores de fundamental envergadura en la materia: el Estado Nacional y la congregación de los salesianos¹¹. Ambos habían instalado establecimientos educacionales con sus respectivas reglamentaciones, a lo largo de toda la Patagonia. Tal es así, que la ley contemplaba la existencia de escuelas provinciales, nacionales, particulares e incluso municipales, al contrario del exclusivo reconocimiento que la Constitución hacía respecto de establecimientos nacionales y provinciales.

Hasta que se constituyó el Consejo Provincial de Educación en el año 1963, la ley 227 era aplicada por la Dirección General de Educación y Cultura, organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. Fue el Decreto ley provincial 399/63, sancionado bajo un gobierno de facto, el que dio origen al Consejo Provincial de Educación; creado como organismo autárquico en los aspectos técnicos y administrativos, pero dependiente en su estructura del Ministerio de Asuntos Sociales. Es paradójico que éste organismo haya adquirido un carácter peculiar respecto al gobierno del sistema educativo, respetando los lineamientos de la Constitución sancionada en 1957, generando un modelo de organización democrático y participativo en la gestión y conducción del sistema educativo. Esta situación fue única en el escenario nacional, teniendo en cuenta que el país se encontraba bajo un gobierno de facto (Villca, 2010).

Es destacable que la ley de Educación 227, vigente hasta el año 1991, fuera impulsada mediante proyecto del Poder Ejecutivo. Entre sus considerandos contaba con la ambiciosa tarea de convertirse en la ley que definiera *“...el destino de las generaciones que tengan el privilegio de habitar el suelo de esta Provincia...”*. El primer artículo de la ley establece que *“...La acción educativa que propicie el estado provincial, tendrá por fin desarrollar los valores éticos, estéticos, intelectuales y prácticos de los educandos, con sentido republicano - democrático, cuya práctica y fomento será permanente y obligatoria en todos los ciclos...”*

10 Ésta ley estuvo vigente hasta el año 1991, cuando fue sancionada la ley 2444, la cual a su vez fue reemplazada por la ley 4819 del año 2012.

11 Durante los años del Territorio, el Estado Nacional se ocupó especialmente en extender la educación primaria, con motivo de generar un sentido de pertenencia hacia la Argentina. Desde el año 1884 todas las escuelas debían adaptarse a la Ley Nacional 1420, pero las condiciones de la Patagonia dificultaban el cumplimiento de la legislación: el sistema educativo, fuertemente centralizado, no tenía en cuenta la heterogeneidad social de la población y las demandas de cada sector. De todas maneras, fueron los colegios salesianos los que adquirieron mayor relevancia en la región, ya que contaban con mayor oferta educativa, y adaptada a la realidad local, dada la cercanía de quienes levantaban las escuelas, con la población local. En esta parte del país, los salesianos encontraron resistencias del gobierno nacional a la implementación de su sistema educativo, pero lograron mantenerse, sobre todo gracias a factores como: la gran inundación de 1899 -era necesario reubicar a la población-, la llegada del ferrocarril, la expansión de la actividad ganadera ovina y el aumento de la población inmigrante -en su gran mayoría analfabeta-. Es por ello que la educación salesiana ha sido fundamental en la conformación cultural y social de todos los sectores de la pirámide social rionegrina (Marchisio. 2014).

La Ley establecía la instalación de escuelas de enseñanza obligatoria, gradual, gratuita y laica, para alumnos de ambos sexos; así como la obligatoriedad entre los 6 años, y los 16 años de edad, para el sexto grado de la escuela primaria o tercer año de la enseñanza media.

Pero fue el Decreto 399/63, con la creación del Consejo Provincial de Educación, el que contempló la existencia de un organismo adecuado para la correcta aplicación de esta ley. De esta manera, el Decreto contemplaba la forma de organización y composición del Consejo y su funcionamiento, por lo cual enumeraba los deberes y atribuciones.

Entre ellos, debía orientar la política educacional en las ramas pre-escolar, primaria, post-primaria, media, postsecundaria y de especialización, atendiendo a lo que disponía el Decreto-Ley y las leyes provinciales de Educación; entre otras tareas debía administrar todos los fondos destinados a educación, disponer la creación y/o clausura de establecimientos educacionales en la provincia, proyectar la organización escolar; disponer la preparación de planes y programas de estudios y su correspondiente aplicación.

La organización del sistema educativo provincial implicaba establecer las categorías de las escuelas provinciales; determinar la iniciación y clausura del período escolar; aconsejar la apertura de escuelas particulares u ordenar su clausura, de acuerdo a la reglamentación a dictar. La administración además debía nombrar, trasladar, remover, licenciar, ascender y sancionar al personal docente, técnico, administrativo y/o de servicio de su dependencia; disponer las condiciones de funcionamiento de las escuelas particulares y ejercer el contralor de la enseñanza.

Podía además conceder o retirar becas para estudios dentro y/o fuera del país a maestros, profesores y alumnos; reglamentar las multas referentes al incumplimiento de la obligatoriedad de la enseñanza; regir la acción de los Consejos Escolares Electivos, disponer la preparación del anteproyecto del presupuesto; formular y remitir al Poder Ejecutivo provincial, la memoria anual técnica al término del período lectivo (Artículo 46° Ley N° 170)

En 1961, Castello destacaba la creación de cinco escuelas nocturnas de comercio y una de capacitación técnica para personal de la construcción; la transferencia de los establecimientos de educación media -sostenidos por Comisiones Cooperadoras- a la provincia; la gestión de la validez nacional para los títulos expedidos por dichos institutos (esta situación obligaba a forzosas migraciones de la población en edad escolar); la creación de escuelas primarias en San Carlos de Bariloche, Villa Regina, General Roca y Los Menucos –localidad a la que definía como “importante centro minero de la Provincia”-; el otorgamiento de becas –a estudiantes universitarios, especiales, secundarios y primarios y aumentos de los salarios docentes.

Durante su gestión Castello hizo gran hincapié en la creación de las Escuelas Hogar

(instrumentadas mediante la Ley 23) y se construyeron y pusieron en funcionamiento 16 establecimientos de ese tipo, destinados a la asistencia de hijos de campesinos, trabajadores rurales y urbanos, para lo que dispuso un estudio previo de las condiciones sociales y ambientales de cada lugar.

Respecto de la población originaria, destacaba Castello la creación de las “aldeas escolares”, las cuales habían sido ideadas con el objetivo de impartir la educación impulsada desde el Estado en las comunidades originarias, que se resistían a asistir a esos establecimientos, por tratarse de instituciones completamente ajenas a su cultura y tradiciones.

A respecto Castello sostenía que:

“...las típicas reducciones que forman sus comunidades requieren, evidentemente otra política educativa: si ellos no salen del reducto para asistir a la escuela, lo que corresponde es instalar —en su propio centro— el aula con el maestro vocacional que se disponga a incorporar, espiritualmente, a la comunidad argentina, a los niños y adolescentes de esas parcialidades que han perdido contacto con sus antepasados y se sienten extranjeros en su propio solar nativo. Se trata de una realidad que no es desconocida, pero por la cual hasta ahora no se han hecho grandes esfuerzos por encuadrar en los planes de educación, salvo la labor catequista de los padres salesianos, admirable, sin duda, pero que no ha podido llegar a algunas tribus en forma total...” (Castello, 1961. Informe de Gestión, p. 200).

Sin embargo, las aldeas contemplaban a cualquier persona que viviera en similares condiciones en la zona rural, sea o no parte de una comunidad originaria. Es decir, toda persona en edad escolar que viviera en los alrededores, podría asistir a ellas. El gobernador afirmaba que la Provincia se había convertido en pionera en la integración de la población originaria que no había ingresado aún al sistema educativo estatal, y a la cual aún no se había podido incluir dentro de la ciudadanía, con todo lo que ello le implicaba al Estado.

Quizá uno de los proyectos más ambiciosos y de avanzada para la época fue el intento de crear la Universidad de Río Negro. La visión de futuro en materia educativa de la gestión de Castello era notoria. Sin embargo, el proyecto no prosperó, y la Provincia tendría que esperar hasta el año 2007 para concretar el anhelo de la casa de altos estudios. A pesar de ello, encontramos como antecedente el Decreto 4/71, el cual establecía la creación de la Comisión Universitaria para el Desarrollo de la Educación Superior, antecedente necesario para la participación de autoridades provinciales en la Comisión de creación de la Universidad Nacional del Comahue, dispuesta por Ley Nacional 19.117.

En cuanto a la educación especial, encontramos legislación referida de manera específica recién en el año 1971, mediante el Decreto 987, el cual contiene la regulación del régimen para las escuelas diferenciadas o especiales, otorgando facultades al Consejo Provincial de Educación para su organización y funcionamiento.

En el período que nos ocupa, la mayor parte de la legislación restante ronda en torno al

establecimiento de premios, estímulos, creación y/o aval de eventos académicos (Congreso de Historia, por ejemplo), movimientos –concursos, traslados- de personal docente, y la creación de escuelas. También la incorporación de contenidos como la educación para la salud pública -Decreto 600/71- o del cooperativismo –Ley 903/73- (ambas están vigentes en la actualidad).

En cuanto al funcionamiento organizacional de las instituciones educativas, en 1973 la Ley 764 adhiere a la Ley Nacional 19.682, de creación del Consejo Federal de Educación, y con ello se inserta en un esquema nacional de regulación.

Finalmente, bajo argumentos similares a los utilizados para hacer lo propio con el Consejo Provincial de Salud Pública, el Decreto 22/76, establece la intervención del Consejo Provincial de Educación.

Respecto de la investigación científica, como campo disciplinar y profesional, en 1959 se dispuso la creación del Instituto de Investigación Científica (Decreto 665/59). La primera etapa de su organización estuvo a cargo del Director de Educación, colaborando de manera directa el geólogo y profesor Romeo Croce. De esta manera, una primera expedición científica, encabezada por Croce, partió desde la ciudad de Viedma el 27 de enero de 1960 hacia la meseta de Somuncura. El viaje fue coordinado por el Instituto y financiado por el gobierno provincial. El Decreto, efectivamente, había creado un Departamento orientado a la investigación, sin embargo, otra normativa (Decreto 104/70 emitido en enero de ese año) será el que otorgará el marco legal para el funcionamiento de dicho Instituto, colocándolo bajo la jurisdicción del Ministerio de Asuntos Sociales, definiéndolo como un “...organismo que tendrá a su cargo promover, desarrollar y orientar las investigaciones científicas conducentes al conocimiento integral de la Provincia o vinculadas con el interés de la gestión del Estado Provincial, y fomentar la inquietud por su cultivo dentro del ámbito de aquella...”.

El mismo Decreto colocaba bajo su dependencia a los Departamentos del Archivo Histórico Provincial (creado por Decreto 700/67) y de Museos, Monumentos y Lugares Históricos (Decreto 701/67).

Cultura

La Ley 227 creó en el año 1961 la Dirección de Cultura, un organismo que bajo la dependencia del Ministerio de Asuntos Sociales estaba destinada a complementar las acciones en materia de educación. En esa fecha, Castello enumera como logros del organismo: los actos de promoción y difusión de la cultura y el arte, la realización de conferencias, exposiciones y conciertos de música, la concreción de recitales de danzas y poéticos, el impulso de concursos plásticos, literarios, periodísticos, la reorganización y colaboración con las bibliotecas de la Provincia –como la Biblioteca Mitre de Viedma-;

destacando la gratuidad de esas acciones.

Posteriormente, el Decreto 1114/64, le otorgará a la Dirección de Cultura ciertos mandatos institucionales para intensificar la cultura y difusión del acervo cultural de la Provincia.

Para ello, podía organizar y clasificar el patrimonio artístico e histórico de la Provincia, inventariarlo y reunirlo, debiendo efectuar el Catastro Cultural de la Provincia; le eran atribuidas funciones para auspiciar y organizar intercambios de objetos artísticos e históricos ente los museos municipales y entre las asociaciones culturales, y concertar el préstamo de objetos con el Gobierno de la Nación o de Provincia o Municipalidades, sobre la base de reciprocidad.

La Dirección tenía por objeto estimular a los artistas y hombres de ciencia o letras, mediante muestras de trabajo, colectivas o individuales, publicación o adquisición de obras, comentarios, disertaciones, discernimiento de premios o distinciones de estímulo para la producción científica, artística o literaria. Para la época será común la realización de exposiciones artísticas, culturales o científicas (regionales, provinciales y municipales) en coordinación con instituciones privadas.

La Dirección de Cultura solía esesorar a las municipalidades en todo asunto de índole cultural, artística, literaria, científica e histórica, la erección de monumentos públicos, celebración de fiestas patrias, decoraciones en general, designación de lugares públicos, llamando a concurso cuando fuese necesario.

Las funciones además podían incluir la inspección de las asociaciones culturales subvencionadas por la Provincia, tratando de armonizar su acción para propender a su adelanto y mejoramiento. Preveía además un régimen de concesión de becas o préstamos de honor para estudios terciarios y de post-graduados, para lo cual coordinaba sus acciones especialmente con el Consejo Provincial de Educación, Dirección de Turismo, Fondo Nacional de las Artes y organismos similares de las Provincias vecinas (Decreto provincial 1114/64).

La Dirección de Cultura, al momento de su creación, tenía a su cargo: el Centro de documentación, los museos, las bibliotecas (Departamento de Documentación) y el desarrollo de actividades como la música, las artes plásticas, el teatro y el cine (Departamento de Acción Cultural). El Decreto 700/67 creó el Archivo Histórico Provincial y el Decreto 701/67 hizo lo propio con el Departamento de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, ambos bajo la órbita de la Dirección de Cultura. Sin embargo, en 1970, como ya se explicó, ambos pasaron a formar parte del Instituto de Investigaciones Científicas.

Asimismo, la Ley 800 de 1973, creó el Departamento de Bibliotecas, estableciendo a su vez, un sistema de subvenciones, supervisión y asistencia técnica bibliotecaria. Se observa

durante ese año, la creación de algunas bibliotecas y el otorgamiento de préstamos para su adquisición y/o construcción.

En materia cultural, se destaca también en esa época el Decreto 1371/74, el cual crea el Mercado Artesanal –todavía existente en la actualidad-, Entre sus fundamentos, se explica que era necesario nuclear la actividad artesanal para promover y difundir las tradiciones regionales y el arte popular.

Turismo

En Río Negro, más que como una actividad de promoción social, el turismo fue concebido como actividad económica y generadora de recursos. En 1961 Castello destacaba la “Región Nahuel Huapi” como el destino turístico por excelencia de la Provincia, explicando que ya por esos años se había transformado en un lugar de recepción de turistas internacionales, producto del impulso que le había otorgado desde 1935 aproximadamente la Dirección de Parques Nacionales, y la promoción que hacía el propio gobierno provincial¹². En esos motivos justifica la radicación de la Dirección Provincial de Turismo en San Carlos de Bariloche. Sin embargo, el Decreto 841/68 devolvería la sede central de la Dirección de Turismo a la ciudad capital, y crearía una delegación en San Carlos de Bariloche, enumerando entre sus fundamentos que, el hecho de que la sede central de la Dirección se haya ubicado en San Carlos de Bariloche, dificultó la planificación en políticas públicas integrales para toda la provincia (por cuestiones de distancia y comunicación).

En San Carlos de Bariloche ya se encontraba funcionando la Comisión Municipal de Turismo y otros servicios nacionales y privados, que trabajaban en conjunto, cubriendo en cierto modo los servicios y la planificación necesaria.

Afirmaba Castello que uno de los principales objetivos de la Dirección de Turismo era promover la conciencia turística provincial, una nueva forma entre los rionegrinos, en tanto señalaba que el progreso económico, debía ser acompañado de un turismo correctamente organizado, a la vez que debía contemplar ampliamente los aspectos espiritual y de esparcimiento.

El organismo promovía el turismo nacional e internacional, a la vez que impulsaba los emprendimientos hoteleros públicos y privados; pero prestaba especial atención al turismo social, ambos con proyección a favorecer al desarrollo económico -ya que si uno producía desarrollo y dinero, el otro brindaba esparcimiento y bienestar a la población beneficiaria-.

En su discurso inaugural de las sesiones legislativas de 1959, hizo hincapié en las

12 Por ejemplo, explicaba que a principios del año 1961, se había hecho propaganda mediante Radio Tupí, de Río de Janeiro y en San Pablo, bajo el lema: “Fiesta de la Nieve en Bariloche-Río Negro”. Además, se había utilizado la revista brasilera "O’Cruzeiro”.

bondades naturales de Río Negro para propiciar la explotación turística, y comenzar a recibir contingentes extranjeros. Mencionaba entonces, las pistas naturales de esquí en la zona cordillerana y la posibilidad de fomentar la pesca deportiva de manera internacional. De esta manera, destacaba aprovechar la cordillera, los ríos y el litoral marítimo.

Hacia el año 1970, y bajo Ley 573, el turismo comenzó a ser gestionado bajo un organismo con rango de Secretaría: la Secretaría de Difusión y Turismo, con dependencia directa del Poder Ejecutivo.

Trabajo

La Constitución Provincial de 1957, establecía que el trabajo tiene una función social, goza de la protección especial de la Provincia y no debe considerarse como artículo de comercio. *En el Artículo 30° se prevé “(...) la creación de tribunales jurisdiccionales de trabajo, tribunales o comisiones mixtas de conciliación y arbitraje obligatorio, con segunda instancia judicial”.*

De esta manera, la Carta Magna sienta las bases sobre la trascendencia que le otorga el Estado provincial al trabajo, ya que es el encargado de protegerlo, en virtud de su función social. En el informe de los primeros tres años de gestión del Gobernador Castello, se hacía énfasis en la organización de la Dirección de Trabajo y Previsión Social, como una de las prioridades de gobierno.

Castello destacaba la importancia del organismo, en una Provincia en la que el desconocimiento de la legislación nacional (en materia de convenios colectivos de trabajo, por ejemplo) o la falta de organismos de control, hicieron que los empleadores se encuentren en infracción con sus empleados en innumerable cantidad de casos. Fue por ello que, inicialmente las actividades de la Dirección se orientaban a la notificación, información de la legislación y la realización de inspecciones masivas. El Gobernador enumeraba la promoción de juicios, de audiencias de conciliación, de denuncias por reclamos, declaraciones recibidas, como logros sobresalientes de la institución. En este sentido, hacía hincapié en la importancia de la rápida creación de delegaciones e inspectorías en el interior de la Provincia de Río Negro, lo cual permitió agilizar las tareas en cada localidad y descomprimir la labor policial, que actuaba monopólicamente en esa materia.

La Dirección de Trabajo y Previsión había sido creada en diciembre de 1957, mediante el Decreto Ley 1258/57, y conservó su vigencia luego de la sanción de la Constitución de la Provincia, conforme lo establecía el Decreto Ley Nacional 12.509/56 –Estatuto provisional para el gobierno de las provincias creadas por la Ley 14.408- para los decretos aprobados por el Comisionado Federal designado por el gobierno nacional, hasta tanto estuvieran

constituidas las autoridades provinciales. El Estatuto contemplaba la existencia de la figura de los Secretarios Ministros, quienes debían refrendar todos los decretos emitidos por el Comisionado Federal. De esta manera, de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 1258/57, la Dirección funcionaría bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Sociales, encomendando a dicho Ministerio la posterior estructuración del organismo de trabajo, y será recién en octubre de 1958 cuando el Ministerio cumpla con dicho cometido, aprobado por Decreto provincial 748/58. Las funciones y demás cuestiones concernientes a la Dirección, serán plasmadas en la Ley provincial 103, promulgada en octubre de 1959.

La Dirección asumirá el rango de Secretaría recién en marzo de 1973, mediante la Ley provincial 770, bajo un gobierno militar. Las principales regulaciones tenían que ver con las cuestiones ligadas a las jornadas laborales. El Decreto 935/73, el cual reglamenta la jornada de trabajo de los obreros en Sierra Grande, autorizando a la Subdelegación de Trabajo de Sierra Grande a rubricar las planillas de horario, estipulando que no debían exceder las 8 horas diarias o 44 horas semanales. Este tipo de regulación se debía a que aún no había un Código Laboral a nivel nacional, por lo que era necesaria la regulación en cada distrito provincial. De esta manera, la Ley Provincial 1022, de diciembre de 1974, establece la jornada normal de trabajo para toda la Provincia –conforme Leyes Nacionales 11.544 y 18.204-.

Por otro lado, el Decreto provincial 1266/73, regula el trabajo de servicio doméstico, estableciendo “categorías de Trabajadores de Servicios Domésticos con o sin retiro, cuyas remuneraciones podrán convenirse libremente en tanto superen los sueldos mínimos en dinero que se fijan en cada caso”. Las categorizaciones contemplaban las de Primera: Institutrices, preceptores, gobernantas, amas de llaves, mayordomos, damas de compañía, nurses. Las de Segunda: Cocineros/ras, mucamos/mas, porteros de casas particulares, jardineros y caseros. Las de Tercera : Auxiliares para todo trabajo. Cuarta Categoría: Aprendices en general de 14 a 17 años de edad. –evidenciando que en aquella época, se contemplaba con normalidad lo que hoy se conoce como “trabajo infantil”-.

Seguridad social

López y Peña (2010) afirman que la seguridad social fue incorporada en América Latina desde principios de Siglo XX, simultáneamente con Europa. En Argentina, hasta fines del Siglo XIX, solo existían pensiones para funcionarios de jerarquía, militares y maestros; asimismo, algunas mutuales se encargaban de manera incipiente de cierta cobertura en caso de invalidez, enfermedad y muerte. Ya en los años siguientes, el Estado asume funciones, a través de las que da origen a las instituciones de seguridad social, cuyo apogeo se produjo en

los años `40. De esta manera, el régimen previsional estatal se inicia con la Ley Nacional 4349, del año 1903, la cual creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

Durante el período 1930-1952, el Estado es central en la promoción de la industrialización y la redistribución del ingreso. Es la etapa en la que la previsión social se hace extensiva a la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA), siendo que hasta la década de 1940 solo alcanzaba a empleados públicos, bancarios, periodistas y algunos otros pequeños grupos. Asimismo, se consolidan las pensiones por viudez, invalidez y retiros voluntarios y/o anticipados (López y Peña, 2010).

En el caso de Río Negro, la Constitución de 1957, expresaba en el .Artículo 25° que:

“La Provincia promoverá un régimen de seguridad social integral, que comprenda a toda la población y contemple las consecuencias económicas y sociales de la desocupación, nacimiento, enfermedad, desamparo, invalidez, vejez o muerte; fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorro y las cooperativas; protegerá esencialmente a la familia y se obliga, de acuerdo con sus recursos, a promover la construcción de viviendas mínimas e higiénicas indispensables para su existencia digna...”

La previsión social estatal en Río Negro se cristalizó efectivamente al calor de Ley provincial 59, sancionada en el año 1959, la cual creó la Caja de Previsión Social. Según López y Peña (2010) las prestaciones de la Caja de Previsión incluían la posibilidad de una jubilación ordinaria (con 30 años de trabajo y 55 años de edad); una jubilación por invalidez (sin requisitos excluyentes); una jubilación por retiro voluntario (una vez cumplidos los 20 años de antigüedad); la jubilación por accidente laboral (sin requisitos excluyentes); la pensión por viudez o pensión a cualquier familiar a cargo del jubilado o afiliado fallecido y la jubilación privilegiada a maestros, policías o tareas insalubres (cumplidos los 50 años de edad y 25 de antigüedad).

La fundamentación expuesta en el momento del tratamiento del proyecto de ley en la Legislatura provincial se destacaba que el Ministerio de Asuntos Sociales, dado su amplia función técnica, jurídica y administrativa, debe delegar en otras instituciones descentralizadas, la actividad específica de su acción para la concreción de sus fines; se hacía especial énfasis en el cuerpo de funcionarios y empleados de distintas jerarquía que componen la administración pública y sobre ellos el Estado provincia debe legislar y proveer una política pública previsional para *“(...)asegurarles su futuro, la dignidad y la defensa de sus intereses, sus recursos esenciales en la pasividad, sus haberes de jubilación y a las familias los beneficios de la pensión, la asistencia médico- social, la vivienda digna y en general todo lo que hace a la tranquilidad moral y económica de sus empleados, el Poder Ejecutivo se propone crear la Caja de Previsión Social de la Provincia de Río Negro (...)”* (Diario de sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1° de mayo de 1959).

Hasta esa fecha en la Argentina existían doce Cajas de Previsión, con una cobertura del 70% de la actividad económica registrada. Entre otras se encontraban las cajas para empleados y obreros ferroviarios, de servicios públicos, bancarios y de seguros; periodistas; de la navegación; del comercio y actividades civiles privadas; de la industria; rurales y empresarios. Sin embargo, en materia previsional en cuanto a la creación de organismos, desde el año 1946 se comenzaron a reorganizar las instituciones provinciales; de tal manera que todos los distritos lograron establecer sus propios sistemas jubilatorios en el ámbito estatal, ya que correspondía a la Nación la creación y administración de los sistemas de previsión social de la actividad privada referida a las Cajas de Comercio, de la Industria, Bancarios y Seguros, servicios particulares y de la Marina Mercante.

López y Peña (2010) destacan que durante los primeros diez años de funcionamiento de la Caja de Previsión de Río Negro, comenzaron a arribar profesionales capacitados y agentes con experiencia en otras jurisdicciones provinciales, movidos por las bondades que ofrecía el sistema previsional. Asimismo, el apogeo financiero de la institución posibilitó inversiones en viviendas y tierras, en localidades como Viedma, San Antonio, Jacobacci y San Carlos de Bariloche; así como también propició la diversificación de servicios tales como el otorgamiento de préstamos para viviendas o subsidios por natalidad, fallecimiento o matrimonio.

En su informe de gestión, Castello (1961) explicaba que:

“...hemos creado esta Caja con la iniciativa del Poder Ejecutivo y la sanción de los representantes del pueblo de la Legislatura de la Provincia, para establecer la protección en su vejez y en su infortunio a los agentes de la administración y a sus familias. Nosotros creemos que se ha dado una ley para que éste sea un sano organismo y que nadie lo pueda desviar de sus objetivos ni se desvirtúe la esencia de su estructura. Por eso creemos que es una criatura que nace sana y en vosotros —señor Presidente de la Caja de Previsión y señores Vocales— pongo confianza y fe que esta inspiración de gobierno sea realidad en los días de vida que esta Caja tenga, para seguridad y protección de los que actúan en la función pública de nuestra provincia y que sea permanentemente una secuela de mejoramiento, de afianzamiento y de comprensión permanente de los fines que han inspirado su creación...” (Castello, E. 1961. Pág. 173).

Según los criterios oficiales, las características del organismo previsional recientemente creado hacían posible la protección de la capitalización de la Caja, ya que se evitaban los retiros prematuros. Los retiros voluntarios debían acordarse con 20 años de servicios y 45 de edad. En las actividades de riesgo o privilegio se requerían solamente 20 años de servicio. Se anuló la inversión discrecional de los fondos de la Caja, ya que los fondos y recursos del organismo se destinan pura y exclusivamente a pagar jubilaciones y los beneficios previsionales establecidos por la ley.

Al momento de crear del sistema previsional, habían considerado fundamentalmente dos

aspectos: las demandas de los empleados públicos provinciales y municipales (en cuanto a la diversidad de beneficios); y la inclusión de cláusulas que prohibieran el uso de los fondos de la Caja a discrecionalidad.

Posteriormente en el año 1965, la Ley 453 dio origen a la primera obra social provincial, denominada OMA (Obra Médico Asistencial). Esta obra social fue incorporada a la Caja de Previsión Social y fue antecedente del Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS) – creado bajo la ley 868 del año 1973, en jurisdicción del Ministerio de Asuntos Sociales- el cual amplió las coberturas y prestaciones, y una base legal que permitía mayor cantidad de especificaciones en cuanto a la utilización de sus fondos.

Hacia el año 1969, el envejecimiento natural de la Población Económicamente Activa, significó la progresiva reducción de la desproporción entre agentes pasivos y activos, con lo cual los beneficios del sector pasivo comenzaron a incidir cada vez con más fuerza en el presupuesto operacional de la institución, hecho que motivó la reducción de las inversiones para cumplir con las erogaciones, a la vez que la realización de un convenio con el Banco de la Provincia de Río Negro para coordinar las funciones que estaban a cargo de la tesorería general de la Caja. Con el transcurso de los años, los problemas que comenzó a presentar el organismo, se relacionaban fundamentalmente alrededor de la falta de aportes patronales y los montos abonados en concepto de retiros voluntarios y jubilaciones privilegiadas, las cuales superaban el monto de las jubilaciones ordinarias (López y Peña, 2010).

En relación a la población desocupada, el Decreto Ley Provincial 13/72 pretendía elaborar una política pública pensada como seguro de desempleo, a través del que se crea el Fondo Especial de Emergencia para trabajadores desocupados de la Provincia –en consonancia con el Decreto Nacional 9135/72-. A través de éste Fondo, se entregaba un subsidio equivalente a un mes de Salario Mínimo, Vital y Móvil a los trabajadores desocupados. Para obtenerlo, las personas debían comprobar que efectivamente había quedado desocupado por despido o cierre de empresa, considerando la emergencia en materia laboral dictada por el gobierno nacional. Quien fuera beneficiario del subsidio, debía devolverlo al momento de ingresar nuevamente al mercado laboral formal (de manera autónoma o en relación de dependencia). Hasta que eso sucediera, debía acudir cada mes, a certificar que continuaba sin conseguir empleo.

Respecto a organismos de protección social específicos, también se crearon entidades como la Caja Forense (Ley 869 de 1973) o la Mutual para el personal de Magisterio de la Provincia (Ley 1071 de 1975).

Cabe mencionar en éste Apartado, a la Ley 862 (de octubre de 1973) mediante la cual que se creó el Instituto Autárquico Provincial de Seguro de Río Negro (I.A.P.S.) –aún vigente en la actualidad-, como entidad autárquica, con personería jurídica e individualidad financiera,

responsable de facultada para contratar seguros y reaseguros activos y pasivos. Podía además realizar inversiones complementarias a su actividad aseguradora y asesorar al Estado provincial sobre sus necesidades en materia de seguros. La ley permitía también la posibilidad de programar, reglamentar y administrar seguros sociales.

Hacia el año 1973, el Decreto 29, determinó la intervención de la Caja de Previsión Social, decisión que se fundamentaba, una vez más, en la reestructuración de la administración pública.

Vivienda

Con el peronismo de los años `40 se iniciaron las políticas de viviendas sistematizadas y prolongadas en el tiempo. Sin embargo, las primeras acciones comenzaron a esbozarse a principios de siglo, a partir de la crisis urbana que se desató en Buenos Aires, en virtud de las malas condiciones de vida de los inmigrantes europeos, así como la diversificación de inquilinato de cuartos. El Estado sancionó la primera ley de congelamiento de alquileres en el año 1923, y comenzó a impulsar la construcción de viviendas sociales de manera incipiente, a través de la Comisión Nacional de Casas Baratas. Asimismo, el Banco Hipotecario Nacional (BHN), creado en 1886, emitía cédulas hipotecarias. Sin embargo, hasta mediados de la década de 1940, las acciones estatales serían esporádicas y restringidas en calidad y cantidad. Fue en esos años que se aprobó la ley de Propiedad Horizontal, la cual permitió el acceso a la propiedad en altura. El BHN comenzó a financiar ampliamente el acceso a la vivienda de la clase media, a través de créditos a largo plazo. En el mismo sentido, el Estado nacional comenzó a construir barrios prototipo para trabajadores, como en el caso de Ciudad Evita (Ginestet. 2010).

Más allá de la inestabilidad política de los años del Estado de Bienestar, caracterizados por la sucesión de golpes de Estado, las instituciones de promoción de la vivienda no fueron desarticuladas. Tal es el caso de la Secretaría de la Vivienda (creada en 1965, se mantuvo hasta la década del `90) y del programa Fondo Nacional para la Vivienda -FONAVI- (creado en el año 1972)

En el debate parlamentario en que se discutió la aprobación de la Ley 21, de creación del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) en la Provincia de Río Negro, el Legislador Carlos Ruiz explicaba la situación habitacional de la población rionegrina, haciendo énfasis en la vulnerabilidad de la clase asalariada, la cual se encontraba ampliamente limitada para acceder a la vivienda propia, dado el encarecimiento de los materiales y las especulaciones de los diversos sectores comerciales (Ginestet. 2010).

La Ley 21, promulgada en septiembre de 1958, establecía las funciones del IPPV, su

composición y la fuente de recursos del organismo. Creado como organismo autárquico, era responsable de coordinar las acciones públicas y privadas en función de otorgar soluciones habitacionales. De esta manera, sus acciones se pueden resumir en tres:

- 1- Planificación urbana y rural, articulando áreas públicas y privadas.
- 2- Construcción de viviendas
- 3- Garantización de la planificación de obras públicas, destinadas a viviendas sociales.

El Instituto promovía la erradicación de asentamientos irregulares, urbanos o rurales; la recuperación de viviendas insalubres; la educación en materia de viviendas: construcción y cuidado; la promoción de cooperativas de viviendas; planificación de regímenes de crédito para adquirir y/o construir viviendas. Asimismo, el IPPV podía construir o adquirir viviendas económicas; comprar terrenos para concretar sus fines y vender los excedentes; realizar convenios con organismos nacionales, provinciales y/o municipales, de carácter público o privado para ejecutar obras. Los recursos del organismo provenían de las sumas establecidas por las leyes que creaban recursos para la construcción de viviendas (Ginestet. 2010). Será el Decreto 2/63, el cual establecería que el IPPV dependería del Ministerio de Asuntos Sociales, siendo presidido por el funcionario a cargo del respectivo organismo.

La Ley 850 de agosto de 1973, va a alterar la concepción providencialista de la política de vivienda hasta ese momento, traspasando el área de viviendas al recientemente creado Ministerio de Obras y Servicios Públicos. La citada Ley declaraba de urgencia la necesidad de erradicar las Villas de Emergencias. Se establecía la prioridad para la localidad de San Carlos de Bariloche en la implementación del plan. Asimismo, se encomendaba la tarea, de manera conjunta, al Ministerio de Asuntos Sociales, a la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y a la Secretaría de Planeamiento. Estos organismos debían consensuar un plan, el cual debía ser aprobado por la Legislatura de Río Negro. Quedaba a cargo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a través de la Subsecretaría de Viviendas, la construcción de las viviendas necesarias y adecuadas para los núcleos urbanos que fueran reubicados.

Esto dio motivos para la suscripción de numerosos convenios con el gobierno nacional en materia habitacional entre los años 1973 y 1975.

Finalmente, el Decreto 24/73, establece la intervención del IPPV, aduciendo iguales argumentos que en las restantes intervenciones a otros organismos provinciales: la reestructuración del sector público y la necesidad de ordenar y volver a organizarlo institucionalmente.

3. Una nueva ley de Ministerios

La ley provincial 836, promulgada en julio de 1973 establece una nueva estructuración estatal, en la que los ministros comenzaron a denominarse “Ministros Secretarios”. Esta nueva conformación preveía la creación de los ministerios de Gobierno; Economía y Hacienda; Asuntos Sociales; Trabajo y Previsión; Obras y Servicios Públicos; Agricultura, ganadería y minería

La nueva estructura obedecía a la complejización social producida desde 1957 hasta la sanción de ésta Ley, aunque tal vez también respondiera a un nuevo modo de comprender lo social y lo laboral, por separado.

En esta Ley, las competencias del Ministerio de Asuntos Sociales se circunscribían a:

“...la defensa, protección, promoción y fiscalización de la salud de la población; lo relativo al desarrollo y organización de la acción social, la promoción y protección del núcleo familiar, como también los inherentes a la asistencia y servicio social y la prevención y protección de los estados de carencia y desamparo; el planeamiento, reglamentación, estructuración y ejecución de todo asunto vinculado con la orientación y desarrollo de la educación en la provincia así como la organización del gobierno escolar y todo cuanto refiere al fomento integral de la actividad cultural...” (Ley N° 836 de la Provincia de Río Negro).

Quedarán en la órbita del Ministerio de Asuntos Sociales las áreas de bienestar social, salud pública, educación y cultura. El Ministerio de Trabajo y Previsión, asumía responsabilidades en todo lo concerniente en materia laboral y de seguridad social. Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas tenía a su cargo la supervisión jerárquica del Instituto Provincial de la Vivienda, la promoción del estudio y solución del problema del déficit habitacional generando todas las formas de gestión y la participación popular en los procesos de elaboración, decisión y ejecución de la política de viviendas, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Sociales y la Secretaría de Planeamiento. Debía además realizar investigación aplicada a factores sociales, económicos y políticos para el desarrollo de los núcleos y los sistemas urbanos provinciales. De esta manera, la Ley de Ministerios 836, puso fin a un período de casi veinte años en que estas temáticas se encontraban bajo la misma órbita estatal.

4. A modo de conclusión

Se entiende que el primer gobierno constitucional de la Provincia de Río Negro (1957-1962) mantuvo una tendencia desarrollista en consonancia con lo ocurría en el escenario nacional. Ésta característica, hizo que la educación, la salud pública, la cultura, el turismo, el trabajo, la previsión social y la vivienda, fueran consideradas áreas de intervención para el desarrollo social, entendido este último como parte del desarrollo integral de una sociedad. Por tal motivo, fue el Ministerio de Asuntos Sociales el que se encargó de coordinar las acciones orientadas a éstas temáticas.

A partir de 1973, la nueva Ley de Ministerios concibe, el trabajo, la seguridad social, la vivienda y el turismo desde una perspectiva de derechos sociales y se convierten en temáticas que pierden el carácter asistencial. La conformación del Ministerio de Trabajo, la creación del Ministerio de Obras Públicas -responsable de la cuestión de la vivienda-, así como de la Secretaría de Difusión y Turismo, con dependencia directa del Poder Ejecutivo Provincial, dan cuenta de ésta nueva tendencia.

Se afirma que este nuevo paradigma, obedeció al cambio ocurrido a nivel nacional e internacional, en tanto el estado benefactor se encontraba en declive producto de la crisis del petróleo en los años '70.

También es fundamental considerar otras variables, tales como la composición poblacional, la cual en los orígenes de la conformación estatal era completamente heterogénea. Tal vez esto también motivo el agrupamiento de tareas en pocos organismos, para brindarle practicidad a las decisiones. Quizás la complejización social producida desde el año 1957, también motivó a la reorganización ministerial de 1973.

Sin embargo, la cuestión de la sintonía del escenario provincial con el nacional, no es menor a la hora de pensar las políticas y el aparato institucional estatal de Río Negro, ya que los vaivenes macroeconómicos, políticos y sociales influyen e inciden en su desarrollo. De hecho, tal como se ha señalado, ya desde la sanción de la primera Constitución Provincial se observa este rasgo elemental. También es cierto que el escenario provincial siempre ha adquirido una impronta particular respecto del nacional, pero es una investigación que amerita un análisis posterior.

Anexos

Cuadro 1: Decreto 7/58. Creación de Ministerios. Fuente: elaboración propia.



- Asistencia social
- Salud Pública
- Educación
- Cultura
- Turismo
- Trabajo
- Previsión Social
- Vivienda



- Obras Públicas
- Servicios Públicos
- Viviendas

- Salud Pública
- Bienestar Social
- Educación
- Cultura

(TURISMO: A cargo de la Secretaría de Difusión y Turismo -Dependencia directa del Poder Ejecutivo Provincial-, creado por Ley 573/70)

Bibliografía

- Abel, José Luis (2011). *“La UCRI de Río Negro 1958-1963: Partido, elecciones y gobierno”*. Ponencia presentada en la mesa Procesos políticos y actores sociales en la Patagonia de fines del Siglo XIX hasta la democracia reciente. IV Jornadas de Historia Social de la Patagonia. Santa Rosa. 19 y 20 de mayo de 2011.
- Arias Bucciarelli, Mario (2011). *“Repensar la expansión de la ciudadanía política en los Territorios Nacionales durante el primer peronismo. Debates y derivaciones teóricas metodológicas”*. Revista Iberoamericana Global. Volumen 4. N° 2.
- Cardone, Edgardo J. (2005). *“José María Guido: un patriota en la borrasca”*. Altuna impresores. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Castello, Edgardo S. N. (1961). *“Tres años de Gobierno”*. Tomo I. Provincia de Río Negro. Informe de gestión. Legislatura de Río Negro.
- Ginestet, Constanza (2010). *“Vivienda y política de vivienda hasta 1980”*. En: Gomiz Gomiz, José y Villca, Hugo (comp.) Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, Serie políticas públicas. Págs. 241-275.
- Gomiz Gomiz, José A. y Maldonado, Miriam (2010). *“La construcción de un sistema de salud con vocación universalista. 1957-1980”*. En: Gomiz Gomiz, José y Villca, Hugo (comp.) Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, Serie políticas públicas. Págs. 30-327.
- Marchisio, Romina J. (2014). *“El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884-1958”*. Ponencia presentada en las 2das Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Universidad Nacional del Litoral (UNL). 29 y 30 de mayo de 2014.
- Moldes, Beatriz y Entraigas, Jorge. (2007). *“La población del Territorio Nacional del Río Negro. Un aporte al conocimiento de sus principales características demográficas (1884-1955)”*. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.
- Navarro Floria, Pedro y Nicoletti, María Andrea (2001). *“Río Negro: Mil voces y una historia”* de Manuscritos Libros. Neuquén.
- Peña, Lidia y López, Susana (2010). *“Política previsional en Río Negro. Análisis del surgimiento y crisis de la Caja de Previsión social”*. En: Gomiz Gomiz, José y Villca, Hugo (comp.) Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, Serie políticas públicas. Págs. 199-240.
- Ruffini, Martha (2012). *“Un orden institucional para las provincias argentinas en tiempos de Revolución Libertadora. Democracia y ciudadanía en los debates de la Convención Constituyente de Río Negro (1957)”*. Informe Proyecto de Investigación “Tiempos antiperonistas en la Norpatagonia. Poder y ciudadanía en la formación de las nuevas provincias argentinas. Río Negro 1955-1976.
- Villca, Hugo (2010). *“Territorio, educación, Estado y ciudadanía”*. En: Gomiz Gomiz, José y Villca, Hugo (comp.) Estado y sociedad en Río Negro hasta 1980. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, Serie políticas públicas. Págs. 329-346.

Fuentes y repositorio documentales

Legislatura de Río Negro

Constitución de la Provincia de Río Negro. 1957.

Diario de sesiones. N° 2. 1° de mayo de 1959. 2do período legislativo. Págs 14-33

Decreto Ley Nacional 12.509/56

Decreto Ley Provincial 1258/57
Decreto Ley Provincial 7/58
Decreto Provincial 57/61
Decreto Ley Provincial 399/63
Decreto Ley Provincial 1698/63
Decreto Ley Provincial 21/69
Decreto Provincial 748/58
Decreto Provincial 2/63
Decreto Provincial 487/63
Decreto Provincial 1114/64
Decreto Provincial 1742/64
Decreto Provincial 700/67
Decreto Provincial 701/67
Decreto Provincial 687/68
Decreto Provincial 841/68
Decreto Provincial 212/69
Decreto Provincial 104/70
Decreto Provincial 600/71
Decreto Provincial 13/72
Decreto Provincial 22/73
Decreto Provincial 24/73
Decreto Provincial 29/73
Decreto Provincial 935/73
Decreto Provincial 1266/73
Decreto Provincial 1371/74
Decreto Provincial 22/76
Ley Provincial 21
Ley Provincial 23
Ley Provincial 59
Ley Provincial 60
Ley provincial 103
Ley Provincial 109
Ley Provincial 227
Ley Provincial 453
Ley Provincial 557
Ley Provincial 573
Ley Provincial 645
Ley Provincial 704
Ley Provincial 764
Ley Provincial 770
Ley Provincial 836
Ley Provincial 850
Ley Provincial 862
Ley Provincial 868
Ley Provincial 869
Ley Provincial 898
Ley Provincial 903
Ley Provincial 981
Ley Provincial 1022
Ley Provincial 1040
Ley Provincial 1071
Ley Provincial 1396