



Universidad Nacional del Comahue
Centro Regional Zona Atlántica

Licenciatura en Administración Pública

Tesis: "Proceso de conformación organizacional del Estado Rionegrino. De Territorio Nacional a Provincia: avances en la creación de estructuras administrativas gubernamentales -1955-1962-"

Autor: Santiago T. Jullig

Directora: Lic. Nilda Herrera

Año: 2022

Índice

.....	0
Dedicatoria	2
Agradecimientos	2
Abreviaturas	3
Introducción	4
CAPÍTULO I	6
I. 1 Justificación	8
I.2 Planteamiento del problema	8
I. 3 Preguntas de Investigación	10
I.4 Hipótesis de Investigación	10
I.5 Estado del Arte	11
CAPÍTULO II	17
II. 1 Marco Teórico	18
CAPÍTULO III	28
III. 1 La Provincialización y el gobierno peronista	30
III. 2 La Provincialización y la Revolución Libertadora	33
CAPÍTULO IV	40
IV. 1 Contexto Nacional	41
IV. 2 El Gobierno de Edgardo Castello	44
IV. 2.1 El PRO-5	45
IV 2.2 Conformación Organizacional de la Provincia	48
Consideraciones Finales	70
Referencias	74
Bibliografía Consultada	74
Fuentes	81

Dedicatoria

A la memoria de mi abuela Iris que fue la persona que más se preocupó por mí y se fue antes de que pudiera ver culminada esta tesis.

Mi mayor motivación era que me vieras levantando el diploma, no llegue a tiempo pero sé que igualmente estás orgullosa de tu nieto.

Tus alas ya estaban listas para volar, pero mi corazón nunca estuvo listo para verte partir.

Agradecimientos

A la Lic. Nilda Herrera por su predisposición y compromiso incondicional.

A la Dra. María Teresa Varela y demás miembros del proyecto de investigación “Política, ciudadanía y conflictividad en una joven provincia: Río Negro (1955-1976)” por haberme permitido formar parte del mismo y orientarme en la elección del tema de esta tesis.

A todas aquellas personas que no solo me han apoyado, sino que han ayudado en forma directa en la realización de esta tesis.

Abreviaturas

A.P.: Administración Pública

CPRN: Constitución Provincial de Río Negro

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CFI: Consejo Federal de Inversiones

CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial

IPPV: Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda

PDC: Partido Demócrata Cristiano

PDP: Partido Demócrata Progresista

PDRN: Partido Demócrata Río Negro

P.E.: Poder Ejecutivo

P.E.N: Poder Ejecutivo Nacional

PS: Partido Socialista

UCR: Unión Cívica Radical

UCRI: Unión Cívica Radical Intransigente

UCRP: Unión Cívica Radical del Pueblo

Introducción

Este estudio se enmarca en el área disciplinar de la Administración Pública con énfasis en la teoría de la administración, teniendo el mismo un carácter descriptivo analítico.

En el año 1955 se toma la decisión política de provincializar los Territorios Nacionales, aunque el Golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955, encabezado por los generales Lonardi y Aramburu, haría que la medida quede en suspenso hasta el año 1957, año en el cual se Río Negro efectivamente se convierte en provincia y se dicta su Constitución Provincial. Seguidamente, se llevaron a cabo los primeros comicios de las autoridades provinciales, el día 23 de febrero de 1958.

En ellas el Dr. Edgardo Castello, en representación de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), se erigió en el primer gobernador de la historia de la Provincia de Río Negro. Desde el momento de su asunción -el 1º de mayo de 1958- marcó fuertemente la necesidad y compromiso de construir un estado provincial democrático y moderno. Una vez asumido el cargo, sus primeras acciones tendieron a mantener un fuerte vínculo con el nivel nacional, cuya gestión de gobierno se había enmarcado en el desarrollismo. De esta manera alineado al frondizismo, sentó las bases para el nuevo Estado, de corte modernizador y desarrollista en los planos económico, social y político.

En este sentido, en el presente trabajo se realizó un abordaje analítico de la construcción de las organizaciones burocráticas del Estado rionegrino, específicamente de aquellas pertenecientes al Poder Ejecutivo, es decir, cómo el Estado rionegrino comenzó a conformar su administración pública para satisfacer las necesidades de la población que compone su territorio, para esto fue necesario visualizar cuales fueron sus limitaciones -recursos económicos, humanos, tecnológicos, materiales-, los desafíos y obstáculos que tuvo que sortear, qué fue lo que se conservó de la administración territorial -y que transformaciones tuvieron-.

Para cumplir el objetivo planteado se llevó a cabo un análisis del conglomerado normativo del período en estudio, la prensa local de la época así como los Diarios de Sesiones con especial énfasis en los discursos de apertura de sesiones del Gobernador Castello.

En cuanto a la metodología utilizada, se optó por una metodología cualitativa, a partir de un tipo de estudio descriptivo analítico con el objetivo de caracterizar el entramado estatal provincial y entender los motivos que condujeron a la configuración estatal primigenia, en este sentido, se trata de un estudio de corte longitudinal puesto que la investigación se encuentra recortada al período 1955-1962.

El instrumento de recolección de datos utilizado fue la revisión de documentación oficial: boletines oficiales, cajas de administración de gobierno, leyes, diarios de sesiones, informes de gestión de gobierno, periódicos locales y prensa regional –fundamentalmente el periódico La Nueva Era- así como del conglomerado normativo – decretos, resoluciones, Ley N° 1.532, Ley N° 14.408 entre otras-.

De igual manera se realizó la recolección de datos e información a través de la consulta de fuentes secundarias como libros de texto, publicaciones, resultados de investigaciones relacionadas a la temática.

Por último, a fin de establecer un orden que facilite la comprensión del lector, la tesis se encuentra estructurada en cuatro (4) capítulos.

El Capítulo I desarrolla el planteamiento del problema, la justificación de la elección del tema en cuestión, se esbozan los objetivos, las preguntas y la hipótesis que guiaron la investigación y finalmente en el estado del arte se realiza un recorrido de los antecedentes investigativos de la temática en cuestión.

En el Capítulo II se encuentra el marco teórico en donde se abordan aspectos teóricos claves que facilitarán la comprensión de la investigación tales como Estado, capacidad estatal, administración pública, burocracia, estructuras burocráticas entre otros.

El Capítulo III se divide en dos subcapítulos, en el primero se realiza un análisis de la acción del gobierno nacional del General Juan Domingo Perón en el Territorio Nacional de Río Negro y en el segundo se hace lo propio con el gobierno nacional de la Revolución Libertadora.

En el Capítulo IV se analiza la gestión de gobierno del primer gobernador constitucional de la Provincia de Río Negro, el Dr. Edgardo Castello.

Finalmente se desarrollan las consideraciones finales del trabajo de investigación realizado.

CAPÍTULO I

Justificación, Planteamiento del Problema y Estado del Arte

La presente investigación tiene como periodo de análisis desde el año 1955, específicamente desde la sanción de la Ley Nacional N° 14.408, de provincialización de los Territorios Nacionales, hasta el año 1962, momento en que finaliza el primer gobierno constitucional democrático.

La elección del período es estratégica en tanto se registra un punto de inflexión dentro de la teoría del Estado provincial. El pasaje de un Territorio Nacional administrado centralmente por el poder Ejecutivo Nacional -en adelante P.E.N- a una entidad subnacional¹ autónoma: la provincia de Río Negro, a partir de la sanción de la mencionada ley, con lo que implica desde la teoría de la administración. En este periodo encontramos conceptos como Estado, espacio territorial, instituciones y organizaciones en el sentido planteado por Lappassade (1985). Resulta relevante entonces, y es el propósito del presente trabajo, analizar cómo el Estado rionegrino comienza a conformar su administración pública para satisfacer las necesidades de la población que compone su territorio, para esto es necesario visualizar cuales fueron sus limitaciones -recursos económicos, humanos, tecnológicos, materiales-, los desafíos y obstáculos que tuvo que sortear, qué fue lo que se conservó de la administración territorial -y que transformaciones tuvieron-.

Asimismo es un periodo rico en su estudio porque posee un quiebre del proceso construcción organizacional que se estaba conformando. Lo que en términos de Teoría de la Administración puede analizarse como un retroceso con características propias del proceso que va a cimentar en la sociedad y en el regreso a la democracia.

En cuanto a la metodología utilizada, optamos por la metodología cualitativa, a partir de un tipo de estudio descriptivo analítico con el objetivo de caracterizar el entramado estatal provincial, para entender los motivos que condujeron a la configuración estatal que se postula en la hipótesis, se trata de un estudio de corte longitudinal porque la investigación se encuentra recortada al período 1955-1962, y apoyado en fuentes oficiales tales como Boletines Oficiales, cajas de administración de gobierno, debates legislativos e informes de gestión de gobierno, entre otros.

Para entender los motivos que condujeron a la configuración estatal establecida se utilizaron como instrumento de recolección de datos la revisión de documentación oficial -

¹ El nivel subnacional de Estado es el espacio en donde se cristalizan las relaciones de poder que se dan en el ámbito social regional -siendo la región un subsistema posicionado sobre un recorte del territorio de un país, subsistema, que si bien es inseparable del sistema social nacional, tiene características diferenciadas con respecto a él.-, con el agregado que, este conjunto Estado-sociedad regional, recibe una importante influencia de actores que no tienen su principal base en el territorio y del Estado central (Cao y Favaro, 2005:04).

boletines oficiales, cajas de administración de gobierno, leyes, diarios de sesiones, periódicos locales y prensa regional— fundamentalmente el periódico La Nueva Era— así como del conglomerado normativo – decretos, resoluciones, Ley N° 1.532, Ley N° 14.408- y sus respectivas modificaciones. Por otro lado, se realizó la recolección de datos e información a través de la consulta de libros de texto, publicaciones, resultados de investigaciones relacionadas a la temática.

I. 1 Justificación

El cambio de estatus jurídico de Territorio Nacional a Provincia, significó el traspaso de la burocracia -la forma en que se organiza el Estado- del gobierno central al gobierno provincial dado que la Constitución Nacional establecía que las provincias eran autónomas, garantizando su facultad de organizarse -de acuerdo a las condiciones que la misma establece-. Entonces resulta interesante analizar como futuro Licenciado en Administración Pública, como se lleva a cabo el proceso de construcción de una estructura burocrática capaz de satisfacer los objetivos y metas que se propone lograr el Estado.

El mayor aporte de esta investigación está ligado a la Teoría del Estado en cuanto a su formación y evolución, a través de contribuciones que permitan conocer la génesis -su origen- del Estado rionegrino y su estructura organizativa originaria que fue el resultado de la planificación estratégica del gobierno cuyo objetivo primordial fue la puesta en funcionamiento de un Estado Provincial de acuerdo con los objetivos de gobierno y las necesidades de la sociedad local.

El tema en consideración ha sido poco explorado por lo que pretendemos brindar un aporte al conocimiento de la etapa de nacimiento de la Provincia de Río Negro desde la teoría estatal y, asimismo, contribuir a futuras investigaciones en torno a la Provincia de Río Negro u otras provincias que transitaron caminos similares.

I.2 Planteamiento del problema

El Estado debe atender las cuestiones socialmente problematizadas que ingresan a la agenda pública, entendida ésta como el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores (o a su totalidad) y que, por tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado y su dominio funcional (Oszlak y O'Donnell, 1981:110).

En el caso de un Estado provincial, la sociedad se encuentra recortada a una porción del territorio nacional, con determinadas características diferenciadas en relación a él. Estas características se originan en peculiaridades de los actores regionales y en la forma específica

en que estos actores se articulan con otros interregionales y suprarregionales (Rofman, 1974:41). Debemos decir que en la etapa territorial -1884-1955- el Territorio Nacional Río Negro fue administrado por el Ministerio del Interior a través de un delegado que ostentaba el cargo de gobernador, sin contar con autonomía administrativa ni política².

En esta época, el modelo de organización que primaba era el clásico modelo burocrático weberiano de corte racional legal, cuyas características principales eran:

- la legitimidad a través de la norma -legalidad-: así la organización burocrática estaba conformada por un entramado de normas y reglamentos,
- la formalidad: las actuaciones administrativas se formulaban por escrito para asegurar la correcta interpretación de la legalidad,
- la racionalidad: entendida como división del trabajo y caracterizada por la definición y la naturaleza de cada puesto en concreto,
- la impersonalidad: dejando en un segundo plano a las personas y la jerarquía -dando lugar a un estricto orden y subordinación entre grupos-.

Asimismo, existía un fuerte centralismo normativo por parte del Gobierno Nacional, el mismo fue quien dispuso las diversas reglas normativas que establecieron los niveles de gobierno, las políticas estatales a desarrollar, los recursos junto con los procedimientos para realizarlos- y una descentralización operativa, en términos Iribarne (2011) se trataba de «un régimen desconcentrado de poder». Este modelo de organicidad dificultaba la conexión entre las políticas públicas³ planteadas por el Poder Ejecutivo Nacional y las necesidades de los habitantes de los territorios. Esto nos permite inferir la existencia de una brecha entre las demandas de los habitantes de los territorios y la planificación del gobierno nacional (Iribarne, 2011:87).

Consumada la provincialización, la ahora autónoma Provincia de Río Negro rompe con este esquema centralista de gobierno y se enfrenta al desafío de reestructurar la administración estatal en torno a la nueva realidad política y económica para atender a las cuestiones

² Implica la capacidad ejercer funciones de política pública, legislativa, ejecutiva o judicial independientemente de otras fuentes de autoridad en el estado, pero sujeto al orden legal general del estado, en función de que esta autoridad externa de la que depende -en este caso el gobierno nacional- le reconoce determinado grado de autonomía en cuanto a su gobierno, leyes y jurisdicción y ciertos derechos y libertades específicos para el bienestar general de aquellos ante quienes es responsable (Potier,2001:254).

³ Conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que afectará el futuro curso del proceso social en torno a la cuestión. Dicho de otro modo, constituye un conjunto de iniciativas y respuestas (manifiestas o implícitas) que permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1981:112-113).

socialmente problematizadas de la sociedad. Frente a esto, resulta relevante conocer, analizar e interpretar el proceso a través del que se gestó el Estado provincial, sus primeras organizaciones burocráticas y cómo éstas se fueron transformando. En síntesis, analizar cómo el naciente Estado provincial conforma y organiza su administración pública para cumplir con sus metas.

I. 3 Preguntas de Investigación

En función del problema formulado precedentemente, nos planteamos los siguientes interrogantes de investigación:

¿Cuáles fueron los avances en la creación de estructuras administrativas gubernamentales capaces de responder a los problemas de la Provincia de Río Negro como institución recientemente creada?

¿Cuáles fueron las organizaciones que se priorizaron en la configuración de la burocracia provincial?

¿Existieron estructuras burocráticas heredadas de la etapa territorialiana? ¿Cuáles?

¿Qué transformaciones sufrieron las mismas en el período de estudio?

I.4 Hipótesis de Investigación

Como hipótesis de investigación se plantea que en el periodo de estudio 1955-1962 se dio prioridad a la creación de estructuras de tipo burocráticas de corte racional legal, priorizando las áreas o estructuras pervivientes de la época territorial: economía, acción social y gobierno.

Esta hipótesis se complementa con los supuestos que la estructura burocrática que se habría conformado sería similar a las de las otras provincias, siguiendo la forma republicana de división de poderes establecida en el Artículo 1° de la Constitución de la Confederación Argentina⁴. Asimismo, en cuanto a lo heredado según lo señalado por Ruffini y Blacha (2013) la mayoría de los organismos públicos creados durante el período territorialiano permanecerían sin sufrir grandes modificaciones, con la diferencia de que su administración sería traspasada al gobierno provincial, siendo de gran importancia el traspaso de los organismos de recaudación impositiva. Por otra parte, las organizaciones burocráticas creadas durante el periodo en estudio, habrían sido creadas en concordancia con el proyecto del Gobierno Nacional de promover un Estado de corte desarrollista, priorizando aquellas tendientes a satisfacer las necesidades de la sociedad -vivienda, energía, seguridad, salud, entre otras-, estimular el desarrollo económico de la Provincia y la explotación de sus recursos naturales. Finalmente, la burocracia sería un

⁴ “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

factor obstaculizador para la construcción de las mencionadas organizaciones del Estado provincial o innovaciones en las preexistentes debido a la falta de personal calificado para la ocupación de los puestos de trabajo requeridos.

I.5 Estado del Arte

El Estado ha permanecido en el centro de las reflexiones políticas, científicas y sociales modernas y contemporáneas por diversas razones. En algunos casos para afirmar que era una institución política clave para la producción de un orden social o para garantizar la realización de la ciudadanía; en otros para comprender su génesis y desarrollo histórico con el objeto de defenderlo, asediarlo, transformarlo o, incluso, para proclamar su ineludible disolución (Wagner, 1999).

Han sido múltiples las formas en que distintas generaciones de grupos políticos y académicos abordaron la dimensión estatal. Para esta investigación relevamos algunas de ellas, desde lo macro a lo micro.

A nivel internacional, es dable destacar el artículo de Elvira López Taverne (2016) denominado “La organización de la Administración Pública en un escalón local: La Provincia de Coquimbo, Chile, en la década de 1820” publicado en la Revista de Gestión Pública Volumen V, Número 2 del país vecino Chile en el cual reflexiona sobre el proceso de formación estatal en la provincia de Coquimbo, Chile. Utilizando una metodología cualitativa, a partir de un tipo de estudio descriptivo, analítico y longitudinal la autora analiza la organización institucional y la conformación de la administración pública de la provincia en cuestión.

El aporte que brinda a la presente investigación radica en un antecedente valioso para el estudio de la conformación de la administración pública de un Estado subnacional en un período de tiempo determinado.

Por su parte, a nivel nacional, Bohoslawsky y Soprano (2010), proponen un análisis orientado a reflexionar sobre las diferentes formas de pensar al Estado, sus políticas, sus funcionarios y sus agentes. Para esto realizan una sintética caracterización, en seis grandes grupos, de enfoques, autores y textos desarrollados en el último medio siglo a los que denominan caras del Estado.

En efecto, para el presente estudio nos son útiles la primera, segunda, tercera y quinta cara del Estado:

Primera parada: “El Estado desde afuera”

Abarca el período desde finales de la década de 1950 hasta mediados de 1980. En este período las formas y contenidos de lo estatal eran representadas como resultado de la incidencia

de unas lógicas macro-sociales procedentes o ancladas en otras esferas sociales, tales como la estructura de clases, el modelo de acumulación económica o la participación de la producción nacional en la economía-mundo.

Se trataba de interpretaciones que consideraban que ciertas esferas sociales extra-estatales eran determinantes de la realidad estatal. Ahora bien, a pesar de reconocer la eficacia e influencia de estos factores sociales externos sobre el Estado, estas perspectivas tendieron a representarlo en términos de un actor todopoderoso, un instrumento clave en el proceso de formación de una economía nacional y la generación de condiciones sociales, políticas y educativas que generasen ciertos grados de consenso y coacción imprescindibles para lograr el dominio sobre las clases subalternas y consolidar un orden capitalista dependiente del exterior.

Este enfoque plantea una perspectiva materialista y centrada casi exclusivamente en la disputa entre clases o bloques de clases a la hora de comprender la naturaleza del Estado. La mayoría de estos autores tendían a considerar que en su propio presente el Estado nacional también debía cumplir con una función política clave en la configuración de la sociedad y la economía del país, pero esta vez estructurándose desde fundamentos de clase construidos en torno de la participación de sectores sociales históricamente subalternos.

Segunda parada: “La génesis del Estado”

Enfatiza en producción historiográfica realizada desde la década de 1990 en adelante por José Carlos Chiaramonte. Su aporte al conocimiento radica en ofrecer un enfoque que se desmarca de aquellas interpretaciones retrospectivas que presentan los relatos de una nacionalidad argentina.

Esta parada sirve para conocer la formación y dinámica de unas unidades políticas que terminaron siendo eficaces en el proceso de constitución del Estado y la Nación Argentina en la segunda mitad del siglo XIX.

Chiaramonte señala los diferentes sentidos que actores sociales localizados en el Río de la Plata atribuyeron al «Estado», la «Nación», el «pueblo» y cuáles fueron las comunidades de referencia que asociaron con esos términos.

De igual forma replanteó el estudio de la génesis del Estado en la Argentina, comprendiendo primero las formas de lo estatal en las «ciudades» y luego en las «provincias». Estas últimas –alrededor de la década de 1830- pasarán a reconocerse como «Estados» soberanos y, en algunos casos, aspirarán a conformar la nación argentina desde el proyecto de una «confederación» (Garavaglia 2007).

Según Bohoslavsky y Soprano (2010:15) “a ese trabajo fundacional le siguieron otros, que han permitido reconstruir de una manera más certera la complejidad de los procesos de

construcción de estatalidad en las provincias rioplatenses en el medio siglo posterior al estallido de los procesos independentistas”.

Tercera parada: “la forma del Estado”

Las décadas de 1970 y de 1980 comprendieron un ciclo de autoritarismos y dictaduras en diversos países del Cono Sur de América Latina. Su clausura dio lugar a procesos de apertura o transición a regímenes democráticos. En ese escenario, se observa un análisis que revaloriza a la democracia como objeto de estudio. Aquí científicos sociales del continente y latinoamericanistas asentados en Europa y Estados Unidos re-pensaron las posibilidades de la autonomía de la política y -asumiendo este presupuesto- reflexionaron sobre la centralidad de la categoría «democracia» como régimen político y sus relaciones con la configuración de la sociedad y el Estado en la región (Iazzetta 2007). Sus análisis no sólo buscaron dar cuenta de las transformaciones políticas y sociales sustantivas en curso, sino que también eran expresivos de cambios operados en los marcos teóricos y metodológicos de referencia en el campo de las ciencias sociales -en particular de la teoría y la ciencia política-.

La democracia, pues, ya no era considerada un fenómeno superficial, carente de historia propia, sino una forma política e institucional que debía ser construida activamente por los ciudadanos, dirigentes y partidos políticos.

El debate de los intelectuales y científicos sociales sobre la transición democrática se desplegó desde una preocupación originaria por pensar tipologías para los Estados latinoamericanos -fascista, de excepción, burocrático-autoritario, corporativo, bonapartista, militarista, policial- a inicios de la década de 1970. Avanzó al promediar ese decenio en caracterizaciones sobre el nuevo autoritarismo como forma de Estado o como régimen político. Y se concentró en la década siguiente en las transiciones desde los regímenes militares a las democracias (Lesgart 2003).

Esa perspectiva no nació con el retorno a la democracia: hacía por lo menos diez que sobre ella venían insistiendo las investigaciones de Guillermo O'Donnell (O'Donnell, 1972; O'Donnell y Linck, 1973), anticipándose al comienzo de este cambio de perspectiva en el estudio de las relaciones entre política, régimen y Estado. Sin embargo, alcanzó primero una difusión restringida como documentos de trabajo del CEDES, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (O'Donnell, 1975; O'Donnell y Oszlak 1976) y en publicaciones académicas de los Estados Unidos, Francia, México y Brasil. Y, recién a principios de la década de 1980, comenzó a circular en Argentina cuando menguó la capacidad represiva de la última dictadura militar sobre la producción intelectual y, de forma más amplia, sobre la vida de la población (O'Donnell, 1982).

Quinta parada: “el Estado desde arriba”

Hay otra serie de contribuciones que comprenden al Estado como una institución que resulta de la objetivación de proyectos ideológicos y políticos de los grupos o clases dirigentes. Es decir, el centro es la mirada política de quienes gobiernan. Dichas perspectivas han sido sumamente productivas al analizar los orígenes y consolidación del Estado nacional argentino durante el llamado «orden conservador» o «régimen del ochenta».

Para Bohoslavsky y Soprano (2010:19) en esta parada, el Estado es reconocido como “el escenario natural del ejercicio de la política”, como “una institución donde priman las ideas y prácticas públicas de los notables”; y es también considerado una “herramienta fundamental para concretar los proyectos civilizatorios en el territorio de un país nuevo”. En la década de 1990, algunos trabajos actualizaron esta perspectiva analizando los proyectos trunco de las elites liberales reformadoras del período 1890-1916 (Zimmermann, 1995). En síntesis, para estos autores el Estado es expresivo -ante todo- de los proyectos y del gobierno de las élites; por ello, podríamos caracterizar esta historiografía de lo estatal como una mirada desde arriba.

Por su parte, según Francisco Camino Vela (2011) la historiografía argentina ha tenido una trayectoria centralista, dedicando la mayor parte de sus investigaciones a la política nacional, o al servicio de ella, y sobre todo a los distritos electorales con mayor peso específico, relegando de esta manera a los espacios subnacionales con menor densidad y peso relativo en el concierto nacional, a los cuales se les extendieron las conclusiones obtenidas en aquellos estratos.

En relación a las estructuras estatales provinciales, podemos mencionar a Ortiz Bergia, M. J. (2015) en “La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de la estructura estatal en Córdoba. 1930-1955” disponible en el repositorio institucional de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata, allí a través de una metodología cualitativa con un estudio de tipo descriptivo-analítico y longitudinal da cuenta de las transformaciones en las estructuras estatales cordobesas entre 1930 y 1955 en el proceso de conformación del Estado intervencionista.

Dicha investigación nos proporciona un antecedente valioso para estudiar las transformaciones estatales a nivel provincial.

En relación a los estudios sobre estructuras burocráticas provinciales, Pablo Iribarne (2011) en su artículo denominado “Un Estado de desconfianza. Notas sobre la burocracia estatal y los territorios nacionales” del libro “Estado y Territorios Nacionales. Política y Ciudadanía en Río Negro”, a través de un estudio de tipo analítico-descriptivo y longitudinal con una

metodología cualitativa, nos brinda un análisis de la organización burocrática del Territorio Nacional Río Negro en el período 1912-1930, la cual, según el autor, se correspondió a un modelo de centralización normativa y descentralización operativa con una organización burocrática que respondía a los principios clásicos de la organización jerárquica, autoridad legalmente establecida, mecanismos previamente fijados de procedimientos, seguimiento y control, comunicaciones de carácter formal y bajo la forma escrita por la vía jerárquica correspondiente, con el registro y archivo de toda la documentación referida a cada problemática.

Siguiendo la misma metodología, el período 1955-1957 fue estudiado por Lidia Peña, Nilda Herrera y Santiago Jullig (2018), los cuales en su ponencia “Río Negro ¿espacio de proyecciones o permanencia?” reflexionan acerca de los avances –si es que existieron- en la creación de estructuras administrativas y gubernamentales capaces de dar respuestas a los problemas de la sociedad de la “nueva provincia de Río Negro”, en los primeros dos años de sancionada la norma de creación, llegando a la conclusión de que existió más permanencia de las organizaciones burocráticas preexistentes que creación de nuevas estructuras o innovaciones en las que ya existían.

Por su parte, Romina Marchisio (2014) en su ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral denominada “El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884 y 1958” analiza los factores políticos, sociales y culturales que atravesaron a la ciudadanía de Río Negro desde la conformación de los Territorios Nacionales hasta su provincialización en 1957. Allí plantea la hipótesis de que en los orígenes de Río Negro, convergieron diversos fenómenos tales como la delimitación geográfica arbitraria de los Territorios Nacionales por parte del Gobierno nacional en 1884; la ausencia de ciudadanía política -negación de derechos políticos reconocidos a las provincias-; una población escasa y dispersa; un escaso desarrollo de las comunicaciones y de la economía; debilidad institucional, con fuerte presencia de lo local; la existencia de intereses del gobierno nacional por mantener el monopolio del poder en los Territorios, los cuales hicieron imposible una integración real de la Provincia, lo cual se tradujo en la conformación de actividades productivas autónomas, que generaron sectores productivos limitados a sus propias regiones, con sus propios intereses, así como también la ausencia de un sector dominante a nivel provincial y una organización social débil y compleja. Afirmando que todos estos procesos, se conjugaron para que la provincialización se retrase hasta mediados del Siglo XX, con consecuencias que se pueden visualizar incluso en la actualidad.

Marchisio (2018) también se ha ocupado de estudiar el área social en los orígenes de la Provincia de Río Negro, cuyos resultados fueron publicados en la ponencia presentada en las VIII Jornadas de Historia de la Patagonia denominada “El área social en los orígenes del Estado provincial rionegrino: proyecto político y diseño institucional 1955-1966”. Allí su hipótesis consiste en que el primer gobierno constitucional de la Provincia de Río Negro fue desarrollista, en consonancia con lo que ocurría en el escenario nacional, siendo la educación, la salud pública, la cultura, el turismo, el trabajo, la previsión social y la vivienda, las áreas de intervención para el desarrollo social. Respecto a la metodología utilizada por la autora, ambos estudios obedecen a una metodología cualitativa, empleándose un tipo de estudio descriptivo, analítico y longitudinal.

Por otra parte, un grupo de historiadores y administradores públicos han investigado el período 1943-1955 tales como Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli (2001) en “Peronismo y territorios nacionales: los derechos de los territorianos a tener derechos”, Gabriel Rafart (2002) en “La formación de sistemas de partidos: el partido peronista y el camino hacia la provincialización en Río Negro”, Rafart y Enrique Mases (2003) en “El peronismo, desde los territorios a la Nación. Su historia en Río Negro y Neuquén (1943-1958)” y Martha Ruffini (2005) en “Peronismo. Territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”. Por su parte, Graciela Iuorno y Edda Crespo (2008) en “Nuevos espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales” realizan una reconstrucción histórica del periodo de integración- con nuevo estatus jurídico- de Río Negro al sistema federal y la caracterización del proceso de construcción institucional. Dan cuenta, además, del juego de intereses socio-político desplegado en las instancias locales entre sí y con el Estado nacional. Miguel Ángel Franco (2018) ha transitado por caminos similares a los de las autoras precedentes y en su ponencia presentada en las VIII Jornadas de Historia de la Patagonia titulada “Los nuevos estados provinciales: procesos políticos y estructuración institucional en los orígenes de la provincia de Río Negro” analiza los procesos políticos y la estructuración institucional en los orígenes de la Provincia de Río Negro y llega a la conclusión de que el período fundacional de la Provincia de Río Negro estuvo caracterizado por una peronización del Estado, en el sentido de diseño institucional, el cual posteriormente adquirirá significación y simbolización como Estado desarrollista.

CAPÍTULO II
Estado y Sociedad

II. 1 Marco Teórico

Tal como lo expresan Badie y Birnbaum (2004:219) el Estado es un fenómeno único, una creación desarrollada dentro de un contexto geográfico e histórico específico. Sin embargo, existen distintas teorías justificativas del origen del Estado, cada una de ellas enfoca la cuestión desde un punto de vista distinto.

Entre los diferentes autores que estudian la aparición del Estado, encontramos a Max Weber (2012:1056) el cual realiza un análisis histórico de las diferentes concepciones de la autoridad y acaba distinguiendo tres formas principales de dominación legítima -carismática, tradicional y racional-. Así, la autoridad carismática dependía de las cualidades excepcionales del líder; la tradicional estaba basada en la costumbre de obedecer a un determinado linaje y la racional fundamentaría su legitimidad en el criterio del Derecho y las normas. De esta manera, explicará la aparición del Estado por el paso de la autoridad carismática y tradicional -propia de la Edad Media- a una autoridad racional.

El Estado surgía, entonces, en conexión con los esfuerzos por tratar de sustituir una administración feudal por una centralizada, institucionalizada, organizada con arreglo a Derecho⁵.

Por lo tanto, la tesis de Weber es que el paso de una administración patrimonial feudal basada en la autoridad -legitimidad, dominación- tradicional -es decir, legitimidad patrimonial- a una administración burocrática -burocracia- basada en la autoridad legal es el origen y la explicación de la aparición del Estado. Convirtiéndose el Estado en una institución distinta de la sociedad.

Definiendo de esta manera al Estado como aquella empresa política de carácter institucional en la que la estructura administrativa, al hacer cumplir sus normas, reivindica con éxito el monopolio de la fuerza física legítima (Weber, 1919:02).

En cuanto a la formación de los Estados Nacionales, Oscar Oszlak (2007) sostiene que dicha formación es un aspecto conformacional del proceso de construcción social. En el que se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas. Elementos tan variados como el desarrollo relativo de las fuerzas productivas, los recursos naturales disponibles, el tipo de relaciones de producción

⁵ El Estado de Derecho es un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia (Informe del Secretario General de la ONU; 2004:05).

establecidas, la estructura de clases resultante o la inserción de la sociedad en la trama de relaciones económicas internacionales, contribuyen en diverso grado a su conformación.

Sin embargo, este orden social no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y se engarzan de manera unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende también de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizadas por los diferentes actores -incluido el Estado- para resolverlos.

Finalmente sostiene que la formación de un Estado es el resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de una nación y de un sistema de dominación. La constitución de una Nación supone -en un plano material- el surgimiento y desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas; y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de sentimientos de pertenencia que tienden un arco de solidaridades por encima de los variados y antagónicos intereses de la sociedad civil enmarcada por la nación. Este arco de solidaridades proporciona a la vez el principal elemento integrador de las fuerzas contradictorias surgidas del propio desarrollo material de la sociedad y el principal elemento diferenciador frente a otras unidades nacionales. Asimismo, Oszlak afirma que a partir de la existencia de un Estado, se asiste a un proceso de creación social en el que se originan entidades y sujetos sociales que van adquiriendo rasgos diferenciables (Oszlak, 2007:10).

Entonces, la existencia del Estado presupone la presencia de condiciones materiales que posibiliten la expansión e integración del espacio económico -mercado- y la movilización de agentes sociales en el sentido de instituir relaciones de producción e intercambio crecientemente complejas mediante el control y empleo de recursos de dominación. Esto significa que la formación de una economía capitalista y de un Estado nacional son aspectos de un proceso único -aunque cronológica y espacialmente desigual-. Pero además implica que esa economía en formación va definiendo un ámbito territorial, diferenciando estructuras productivas y homogeneizando intereses de clase que, en tanto fundamento material de la nación, contribuyen a otorgar al Estado un carácter nacional.

En el caso del Estado Nacional, su existencia se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la «estaticidad» -la condición de «ser Estado»-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política.

Dichos atributos son la capacidad de:

1. Externalizar su poder: hace referencia al reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes.
2. Institucionalizar su autoridad: implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción.
3. Diferenciar su control: es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades.
4. Internalizar una identidad colectiva: consiste en la capacidad de emitir desde el Estado, los símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y solidaridad social y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación (Oszlak, 2007:04).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, Oszlak concibe al Estado:

En un sentido ideal-abstracto como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. (Oszlak, 2007:05)

De igual manera, el autor afirma que la existencia de un Estado Nacional supone además la presencia de una Nación formalmente independiente donde al igual que en el Estado, se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con el desarrollo de intereses resultantes de la diferenciación e integración de la actividad económica dentro de un espacio territorialmente delimitado, que se plasman en la formación de un mercado y una clase burguesa nacionales. Los segundos implican la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje u otros factores de integración, que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico.

En sintonía con lo expresado por su colega, O'Donnell (2010:75) define al Estado como un “conjunto de instituciones y de relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente”, asimismo, plantea tres dimensiones del Estado:

1. Como un conjunto de burocracias, entendidas como organizaciones complejas que tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general.
2. Es también un sistema legal, es decir, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y codeterminan numerosas relaciones dentro de un espacio territorial delimitado.
3. Por último, el Estado intenta ser un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio.

En relación a los Estados subnacionales, los territorios nacionales tuvieron ciertos rasgos distintivos de las demás provincias, estos fueron un tipo de entidad política centralizada y de orden subnacional que existieron en Argentina entre 1862 y 1985 -también recibieron el nombre de tierras nacionales (1862) y gobernaciones militares (1872)-. Los mismos constituyeron un modo de organización territorial diferente del que establecía la Constitución, sobre la base de provincias, entidades subnacionales, autónomas, y autogobernadas. Eran dependencias centralizadas, dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, y cuya población carecía de derechos políticos.

En consonancia con lo expresado anteriormente, Franco (2022), sostiene que los Territorios Nacionales eran “espacios geográficos, administrativos y políticos -temporales-, con existencia por fuera de las provincias históricas, donde confluyeron la necesidad de consolidar definitivamente el poder del Estado Nacional y la incorporación de terrenos aptos para expandir el naciente modelo agroexportador⁶ en Argentina” (Franco, 2022:35).

En este sentido, la provincialización es un neologismo político argentino, utilizado para referirse a la elevación de un territorio nacional a la categoría de provincia o Estado federal.

En relación al proceso de construcción institucional del Estado rionegrino, dicho proceso refiere a la capacidad estatal para crear una estructura perdurable y eficaz. Este proceso contempla la distribución del poder dentro del Estado con el fin de evaluar las capacidades para definir e implementar una agenda política (Spinelli, et al, 2000:58).

La capacidad estatal en términos de Repetto (2004:40) es la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso

⁶ Régimen socio-económico en el que Argentina participa del mercado internacional a través de la comercialización de productos agropecuarios, a cambio de bienes industriales y servicios de infraestructura (Tagliani, 2009:04).

debiese proveer la respuesta a dichos problemas, a través de la agenda pública, así es troncal el papel de la administración pública.

En consonancia con lo expuesto, Barcos (1998:10) sostiene que la Administración es una disciplina científica que constituye un sistema de conocimientos, metódicamente fundamentado, cuyo objeto de estudio son las organizaciones y la administración -en el sentido de conducción, proceso, gestión de recursos, etc.- de éstas. Dicha disciplina se ocupa de investigar, explicar, comprender y predecir los porqués en organizaciones de todo tipo y en cada una de las partes que la componen así como también en el modo o estilo en que las organizaciones son administradas, conducidas o dirigidas por individuos o grupos que adoptan decisiones para alcanzar objetivos y satisfacer fines.

Bajo la postura que la A.P es una función y actividad del Estado, podemos afirmar que la misma tiene por objeto a la sociedad, contribuyendo en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.

En esta dirección, Bonnin (1834:14) la definía como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.

Con base en estas ideas, Bonnin estableció principios de la administración pública, a saber:

- a) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- b) Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- c) Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- d) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Resulta necesario para nuestro trabajo analizar la burocracia como modelo de organización de la A.P. Así la burocracia -gobierno (cracia) del escritorio (buro)- es el aparato institucional estatal, es la forma en que se organiza el Estado y enmarca los comportamientos de los cuadros administrativos ejecutores de las políticas. Es el brazo ejecutor de las políticas y resulta fundamental en el logro de los objetivos propuestos. (Iribarne, 2011:79).

En sintonía con lo anterior, Oszlak (2009:01) dice: “la burocracia estatal suele ser la viuda administrativa de los gobiernos que se suceden en el poder [...] los gobiernos heredan burocracias preexistentes, con varias capas geológicas generadas por su propia dinámica interna y por la acción de antiguos gobiernos y regímenes políticos”. Este autor piensa a la burocracia como un resultado de las políticas públicas argumentando que, no solo es el resultado de la

política, sino que está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado percibido como un aparato institucional concreto y, a la vez, su brazo ejecutor que implementa políticas. Oszlak considera que se la puede caracterizar como un sistema de producción con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. Manifiesta que la burocracia emplea recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos -expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos-, que están, de alguna forma, relacionados con sus metas y objetivos (Oszlak, 2006).

En la concepción hegeliana, la burocracia formaba parte de una estructura social tripartita, sirviendo de nexo entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiriría sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de las corporaciones.

Para Max Weber (2002) el concepto de burocracia era el «sumun⁷» de una organización eficiente.

En palabras del autor:

La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. (Weber, 2002:171)

Weber, al hablar sobre la administración burocrática, hacía referencia a la eficacia y precisión con la cual desempeña su trabajo.

Como la forma típica de dominación racional legal en el Estado moderno, Weber, identificó las siguientes normas básicas fundamentales al analizar la burocracia:

⁷ Grado máximo que puede alcanzar una cualidad o punto culminante de una situación o proceso.

- a) el funcionariado está organizado como una jerarquía de mandos;
- b) son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios;
- c) la autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y está determinada por éste;
- d) el nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones;
- e) las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas y
- f) las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones.

Del mismo modo, sostenía que la misma era un instrumento de dominación, entendida ésta última como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado de personas para mandatos específicos -o para toda clase de mandatos-. Es decir, hay dominación cuando un individuo obedece el mandato dado por otro, sin importar los motivos por los cuales obedece. La dominación está basada en la creencia en la autoridad de quien la ejerce, esto en función de una determinada justificación que avale dicha legitimidad. La dominación cuando se ejerce sobre un extenso número de personas, exige una organización administrativa que ejecute las órdenes y sirva de puente entre gobernante y gobernados (Weber, 2002:170).

Afirmaba que era en el Estado donde la dominación se manifestaba de mejor manera, puesto que éste se basa en la obediencia de los subordinados y cuenta con los instrumentos necesarios para hacer cumplir permanentemente dicha obediencia y sancionar las desobediencias.

Asimismo, como se hizo mención, de los tres tipos puros ideales de dominación -los cuales no existen en la realidad, sino un cierto grado de ellos-, es aplicable a los Estados modernos la dominación racional-legal. La misma se fundamenta en la creencia de leyes y normas de carácter pactadas y estatuidas -basadas en reglas abstractas- a las que también se encuentra sometido el gobernante. Es decir que las personas no obedecen al superior como tal sino a las normas que definen su autoridad -«Autoridad legal»-. Por tanto, el dirigente debe orientar sus disposiciones por estas normas.

En la misma línea Weber sostenía que la dominación burocrática era el tipo más puro de la dominación legal. Ésta se ejerce mediante leyes u ordenamientos normativos y se caracteriza por tener un cuadro administrativo compuesto por funcionarios con un respeto riguroso a los deberes de su cargo, con competencias fijadas estrictamente, seleccionados por la calidad de su formación profesional, con sueldo fijo, con una carrera de ascensos y promociones, con una estricta vigilancia de sus funciones y de su desempeño, y separados totalmente de los medios administrativos (Weber, 2002:178).

La administración burocrática significa, en fin, dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Posee dos tipos de saberes:

1. Saber de la especialidad: es su gran instrumento de superioridad, es imprescindible, y está condicionado por los caracteres de la técnica y economía moderna de la producción de bienes.
2. Saber del servicio: son conocimientos de hechos adquiridos por las relaciones del servicio o « depositado en el expediente » (Weber, 2002:181).

En otros términos para Gramsci (1981) la burocracia es la parte de la intelectualidad⁸ integrada por los funcionarios que realizan las tareas administrativas en el Estado, Gobierno, los partidos políticos, sindicatos, las empresas y demás sistemas organizacionales o personas jurídicas.

Sostiene que cuando los funcionarios cobran conciencia de su existencia e intereses grupales y anteponen estos a los del resto de la sociedad, implantan un «centralismo burocrático», que se caracteriza por la falta de transparencia y el desplazamiento de objetivos. Dicho centralismo burocrático torna hegemónico⁹, a un grupo social o territorial; o bien a un individuo quien funge como máximo dirigente, selecciona por cooptación a sus subordinados directos y a cuya personalidad se rinde culto.

En cualquier caso, para consolidar y legitimar su hegemonía, ese sujeto grupal o individual inculca en las masas populares la creencia de que trabaja en función de sus intereses y, por tanto, éstas «deben» brindarle consenso e identificar a la Nación, el Estado y demás sistemas organizacionales antedichos, con sus dirigentes.

⁸ Para Gramsci (1981), en principio, los «intelectuales» son los «organizadores y dirigentes»: “un estrato de personas «especializadas» en la elaboración conceptual” (p.253). Sin embargo, en anotaciones adicionales, agrega que “por intelectuales es preciso entender, no sólo aquellas capas comúnmente designadas con esta denominación, sino además a todo el estrato social que ejerce funciones organizativas en sentido lato, tanto en el campo de la producción, como en el de la cultura y [...] el político – administrativo” (p.412)

⁹ Según Gramsci (1981), una clase o grupo social ejerce la hegemonía -dominación política-, no sólo mediante la coerción o violencia, con sus órganos represivos y administrativos en general, sobre bases legales, o no; sino además cuando logra que las demás clases y grupos sociales acepten como legítimo su poder, produciendo y difundiendo su ideario a través de las escuelas, medios de difusión masiva, partidos políticos, sindicatos y demás organizaciones análogas de la sociedad civil. Luego, la hegemonía se construye combinando la fuerza y el consenso. En las palabras de Gramsci (1981): “El criterio metodológico [...] es [...] que la supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos: como «dominio» y como «dirección intelectual y moral» [...] Un grupo social es dominante de los grupos adversarios y tiende a «liquidar» o a someter incluso con la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines y aliados. Un grupo social puede [...] y [...] debe ser dirigente [...] antes de conquistar el poder gubernamental –ésta es una de las condiciones principales para la misma conquista del poder–; después, cuando ejerce el poder y aunque lo tenga fuertemente en el puño, se vuelve dominante, pero debe seguir siendo también «dirigente»” (p.387).

Por su parte, Oszlak (1977:24), establece que la burocracia desempeña tres roles: Desempeña un rol sectorial cuando tiende a satisfacer intereses propios, expresión de un interés común como sector, es decir, la burocracia puede traducir el interés general de la sociedad en términos que sean de su propio interés. De este modo, la burocracia se convierte en un «grupo de presión», en un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y traducción del «interés general».

Ejerce un rol mediador cuando desempeña tareas que privilegian los intereses de la «clase dominante», cuando le da tratamiento preferencial a sus intereses dentro de las funciones que desempeña la burocracia.

Finalmente, existe un área de intervención estatal en donde, se producen bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En ese carácter, la burocracia actúa como infraestructura -productiva y reguladora- auténticamente representativa del interés general, desempeñando un rol infraestructural -proporciona los conocimientos y energías necesarios para lograr los objetivos formales del Estado-.

Por otro lado, una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado -percibido como un aparato institucional concreto- y el brazo ejecutor que implementa sus políticas (Oszlak, 2006:02).

En relación a esto, según Etkin (2000:12) las organizaciones hacen referencia a una integración de individuos y grupos, en el marco de un orden formal que establece las funciones que ellos deben cumplir. En una organización el desempeño de roles y funciones están sujetos a criterios y normas grupales y no a las voluntades individuales. Estas formas, normas y pautas de relación son las que le dan continuidad a sus procesos y les permiten mantenerse y crecer en su contexto. Las organizaciones se crean en relación con un producto o servicio que la sociedad requiere. La particularidad de las organizaciones públicas es que han sido creadas para producir valor público, entendido como satisfacción equitativa de necesidades humanas (Etkin, 2003:03).

Asimismo, las organizaciones poseen una determinada estructura entendida como las formas y modos de relación entre las partes que componen la organización, para un lugar y tiempo determinados. El objeto de las estructuras -como diseño- es definir las tareas, la autoridad, las funciones y responsabilidades y los nexos de comunicación entre los sectores que

componen la organización. Es una forma de planeamiento que busca articular los esfuerzos para alcanzar los propósitos de la organización, aprovechar las capacidades existentes y atender las demandas del medio. La estructura establece de una manera formal y pública las áreas o funciones, los niveles -jerarquía- y las relaciones entre sectores. Es un reflejo de la forma en que la organización se propone lograr sus objetivos, los criterios en que se dividen las tareas -por producto, lugar, proceso-, quienes son los responsables, los alcances de sus decisiones -sus competencias- y los recursos asignados a las unidades o sectores. Es una división pero también una articulación. El esquema define los modos de conexión -la autoridad, las redes de comunicación, los controles- entre las funciones de individuos, grupos y sectores. También establece las formas de relación con los actores externos en el marco de una relación normalizada (Hintze, 2003:04).

En relación a las estructuras burocráticas, estas son un conglomerado de organizaciones públicas tendientes a cumplir con la visión, misión y objetivos del Estado, en el marco de un contexto sociohistórico que produce, contribuye y se ve influenciado por su accionar (Peña y Herrera, 2019:15). En las estructuras estatales existe un componente ideal y un componente formal. El componente ideal, puede pensarse como expresa Castoriadis como el imaginario que el estado tiene de sí mismo, aquello simbólico constituido por las representaciones, órdenes, conminaciones e incitaciones a hacer o no hacer (Castoriadis 1975:187) y el componente formal donde encontramos esencialmente sus organizaciones, grupos y diferentes actores sociales con sus roles diferenciados.

La forma de relacionar ambos componentes es a través de un modelo de organización que para el presente caso de estudio se trató de un modelo de tipo burocrático de corte racional legal, con una descentralización meramente operativa, tal como lo sostiene Iribarne (2011:187).

CAPÍTULO III
El camino de Río Negro para convertirse en Provincia (1955-1958)

En 1880 se conformó el Estado en Argentina, en tanto instancia de dominación nacional, y el poder central se extendió sobre el país a través de un lento proceso de incorporación de sus habitantes al «proyecto» de Nación (Favaro, Iuorno, 2009:01). De este modo, se articuló el sistema de dominación en el vasto espacio territorial que por entonces estaba formado por catorce provincias¹⁰ y nueve territorios, que fueron denominados tierras nacionales en 1862, gobernaciones militares en 1872 y Territorios Nacionales en 1884. Estos territorios estaban ocupados por indígenas, y más tarde fueron objetivo de campañas militares de exterminio de los pueblos originarios, en la erróneamente denominada «campaña del desierto» (Marchisio, 2014:02).

Posteriormente, en la presidencia de Nicolás Avellaneda, la Ley de Fronteras de 1878 creó la Gobernación de la Patagonia, designando a Mercedes de Patagones -actual Viedma- como capital de la gobernación. Más tarde, en 1884, la Ley Nacional N° 1532 dividió este extenso territorio en los Territorios Nacionales de Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén.

Cada uno de estos Territorios contaba con un Poder Judicial, integrado por un Juez letrado y Jueces locales de Paz -los últimos eran elegidos por votación de las personas-, un Poder Legislativo -cuando se superen los 30.000 habitantes- y un Poder Ejecutivo que estaba a cargo de un Gobernador designado por el Presidente de la Nación. Estos gobernadores dependían del Ministerio del Interior, por lo que los territorios no contaban con autonomía ni administrativa ni política. Es decir, toda decisión debía necesariamente ser elevada a través de un expediente administrativo al Gobierno Nacional, más específicamente al Ministerio del Interior, esto obstaculizaba la toma de decisiones propias de los actores territoriales, que era prácticamente nula.

Durante el período territorialiano, el desarrollo de las instituciones era escaso, la vida asociativa estaba centrada en el «vecinalismo», las asociaciones mutualistas comunitarias, las agremiaciones socio-económicas y los clubs sociales.

En esta época, el modelo de organización que primaba era el modelo burocrático weberiano de corte racional legal, siendo el gobernador un simple delegado del Gobierno Nacional, por lo que este modelo de organicidad dificultaba la conexión entre las políticas públicas planteadas por el P.E.N y las necesidades de los habitantes de los territorios, esto nos permite inferir la existencia de una brecha entre las demandas de los habitantes de los territorios y la planificación del gobierno nacional, aún más si consideramos el hecho de que los

¹⁰ Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y Buenos Aires.

gobernadores no eran nativos de los territorios nacionales, sino que como expresa Iribarne (2011) citando a Lobato (2000), cuando hace referencia a que el plantel burocrático estaba constituido mayormente por profesionales abogados y médicos egresados de Universidades como la de Buenos Aires y Córdoba que ocupaban los cargos de mayor jerarquía.

III. 1 La Provincialización y el gobierno peronista

Con la decisión política del Presidente Juan Domingo Perón en 1955 de provincializar los territorios nacionales, comienza lo que Ruffini y Blacha (2013) denominan «etapa de transición». Aquí podemos inferir dos etapas, la primera iniciada por el peronismo que abarca desde 1954 hasta el Golpe Cívico Militar de 1955, donde se inicia formalmente la transición de los Territorios Nacionales hacia su provincialización con la sanción de la Ley N° 14.408, sin embargo, anteriormente, el peronismo había preparado para el cambio transformando a los gobernadores en «comisionados federales» con el propósito expreso de facilitar la transición a un nuevo régimen. Posteriormente, con la aprobación de la Ley de Provincialización, se confirmaron los cargos de estos comisionados. Durante el peronismo, el concepto de «transición» es utilizado para definir los rasgos que debía asumir la aplicación de la Ley N° 14.408. Para el Ministerio del Interior la transición era parte ineludible de la organización del Estado Provincial. La función de los comisionados era fundamentalmente la de facilitar y preparar la transición, estudiar las necesidades y proponer medidas de solución.

En el caso del Territorio Nacional Río Negro, mediante el Decreto Nacional N° 11.024 del 13 de julio de 1955 Emilio Belenguer es designado Comisionado Nacional, y sus primeras medidas adoptadas se orientaron a la tarea de poner en marcha las instituciones que preveía el Artículo 19° de la ley de provincialización, pero además debía llevar adelante ciertas «instrucciones» que el gobierno nacional le había remitido, siendo las más importantes aquellas tendientes a organizar los poderes ejecutivo y judicial, mediante una estructura ministerial que ponga el foco de atención en dos aspectos determinantes: los asuntos sociales y económicos, y que las decisiones y políticas públicas que implementen sean gobernadas por un tercer ministerio; de esta manera el 03 de septiembre de 1955 quedan constituidos los ministerios y asumen los Ministros de Asuntos Sociales, de Economía y de Gobierno¹¹.

Para cumplir con dicha tarea, en septiembre del respectivo año, Emilio Belenguer nombra a Manuel Tizón como Ministro de Economía, a Juan Paolini como Ministro de Gobierno y Guillermo Andrigo como Ministro de Asuntos Sociales. Los cargos de

¹¹ El Artículo 20° de la Ley N° 14.408 establecía que “los comisionados instalarán de inmediato los ministerios de Gobierno, Economía y Asuntos Sociales”.

subsecretarios estaban conformados por Néstor J. Vázquez en el ministerio de gobierno, Elmo O. Luna en el ministerio de economía y Agapito Montaña para la cartera de Asuntos Sociales¹².

A partir de allí comienza a delinearse una estructura burocrática compuesta por el Ministerio de Gobierno que estaba conformado por un Comisionado Nacional, secundado por un Secretario de Gobierno, un Subsecretario de Gobierno, una Dirección General y oficinas de personal, de compras, marcas y registros, leyes y decretos, mesa de entradas y salidas, archivo general, personal de servicio y comunas (Peña et al.; 2020:02).

En relación a los recursos públicos¹³, el Artículo 15° de la mencionada ley establecía que hasta que los Comisionados lograran organizar su estructura administrativa, la Nación seguía percibiendo los impuestos y pagando todos los servicios administrativos en virtud del presupuesto de las nuevas provincias. Tal como sostienen Peña et al. (2020) aquí podemos inferir la dependencia económica financiera y tributaria, situación que presentaba dos variables, la primera netamente financiera, puesto que el Estado nacional continuaba fijando el presupuesto de cálculo de gastos y recursos, que hacía imposible pensar en una asignación de recursos y distribución del gasto público que fuese capaz de atender las demandas de la sociedad local -población de Río Negro-. La segunda variable era la tributaria, la novel provincia no podía establecer ningún impuesto, lo que anulaba su capacidad recaudatoria, por ende no era autónoma a la hora de definir políticas.

Por su parte, desde el Artículo 16° al 18° inclusive, se establecen de manera general las condiciones para el traspaso de los servicios administrativos, activos, pasivos, funcionarios, empleados y obreros del territorio a la nueva provincia, que se efectuaría por convenio interjurisdiccional.

En consonancia con lo expuesto, la decisión de provincializar los Territorios Nacionales también significó que el Estado nacional asuma nuevas tareas en política fiscal, planificación y legislación social, a esta situación se le sumó la utilización de las estructuras estatales nacionales para la construcción y afianzamiento de la propia identidad política y la maquinaria partidaria durante el peronismo, esto trajo consigo dos consecuencias importantes: por un lado, la tradicional concentración del poder a favor del gobierno central; y por otro, lo que varios autores consideran como una peronización¹⁴ de la sociedad y el Estado (Ruffini, 2005; Melo, 2012).

¹² Diario “La Nueva Era” N. ° 2726. Viedma y Patagones. Sábado 10 de Septiembre de 1955.

¹³ Ingresos que los Estados obtienen, en cada uno de sus niveles de gobierno, con el objetivo de financiar sus erogaciones (Accotto, 2016:49).

¹⁴ Forma de intervención estatal que posibilitó la incorporación de nuevas fuerzas y demandas al proyecto nacional del Estado, instrumentando una estrategia de acumulación que alteró sustancialmente el bloque de las fuerzas

La primera consecuencia se tradujo en una expansión de la presencia estatal nacional en ellos, para fomentar su desarrollo económico y modificar paulatinamente su organización institucional. Esta expansión se manifestó en el crecimiento de las estructuras administrativas, con el asentamiento de delegaciones de organismos nacionales y el desarrollo de infraestructura a través de la obra pública. En esta tarea el organismo clave será la Dirección General de Acción Política de los Territorios Nacionales, dependiente del Ministerio del Interior, que tuvo como objetivo incrementar el conocimiento de los territorios y auspiciar reformas legislativas que diseñaran formas institucionales previas a la provincialización (Ruffini, 2005).

Según Prol (2007), ya en 1949 se había dado inicio a esta tarea reforzando la presencia del Ministerio del Interior mediante la creación de dos oficinas asentadas en los territorios nacionales: una Subsecretaría de Gobierno, que se ocupaba de cuestiones políticas, administrativas y de orden público, y una Subsecretaría de Fomento, encargada de obras públicas, agricultura, ganadería y censos, mientras que las acciones asistenciales fueron desplegadas por la Fundación Eva Perón.

De igual manera, se establecieron las delegaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión, que se ocuparon de mediar en los conflictos obreros, controlar la aplicación de las leyes laborales y realizar visitas por todo el territorio para difundir la legislación del trabajo.

En relación a la peronización de la sociedad y del Estado, luego de la sanción de Ley N° 14408, el Consejo Territorial del Partido Peronista del territorio rionegrino decide crear el Instituto de Estudios Sociales y Económicos en el Territorio de Río Negro con sede en General Roca. Este Instituto se creó con la finalidad de que una vez consumada la provincialización existiera una organización más eficiente para desarrollar las funciones principales de una provincia. Se recibían, analizaban y se estudiaban, de manera integral todos los problemas económicos y sociales del territorio. El citado Instituto estaba integrado por afiliados peronistas y contaba con una Junta Electiva integrada por ocho miembros, una Junta de Estudios y los delegados que se designaron en cada localidad. Los objetivos del Instituto eran la apreciación de la situación crítica de la provincia y proponer soluciones en el orden económico y social.

En virtud de lo anterior, Peña et al. (2020) concluyen que la creación de este organismo pone en evidencia la escasa separación que existía entre lo que era propio de las funciones del

dominantes. Produjo un proceso de descomposición del modelo hegemónico global y de apertura simultánea de una instancia de movilización social generalizada que fue orientada por el Estado para producir una participación/inclusión subordinada e inhibitoria de la formación de grupos con intereses autonómicos y manifestaciones pluralistas (Ruffini, 2005:137).

Estado y lo que pertenecía al partido peronista, sobre todo por el hecho de que el mencionado organismo sólo podía ser integrado por afiliados peronistas.

Sin embargo, el Comisionado Federal y su gabinete ministerial estarán en el cargo sólo dos semanas. El 16 de septiembre de 1955, tras el golpe militar, se interrumpe el proceso institucional democrático y adquiere un nuevo impulso la organización y puesta en marcha del gobierno y administración de las nuevas provincias patagónicas (Franco, 2018:09), dando inicio a la segunda etapa. El derrocamiento de Perón provocó un quiebre institucional que significó una involución en el orden institucional al imponer un paréntesis en la organización del formato institucional de las nuevas provincias.

III. 2 La Provincialización y la Revolución Libertadora

Con el golpe militar comienza una nueva etapa en la conformación de Río Negro, aquí, según Ruffini y Blacha (2013), el concepto de «transición» adquiere un sentido diferente, se utilizó no solo para justificar el quiebre institucional que según afirmaban los gobernantes de facto «generaría una democracia verdadera» sino también para definir la situación de los ex territorios nacionales que, por imperio de la ley, habían sido declaradas provincias. En un ámbito territorial en el cual las instituciones administrativas provinciales estaban por «construirse» pareció ser más sencilla la «desperonización» que la clase política intentó llevar adelante, pues las prácticas cotidianas no habían cristalizado en estructuras administrativas estatalmente reconocidas.

Es decir que el quiebre producido por la Revolución Libertadora dio inicio a un nuevo período de estructuración institucional del Estado provincial. A partir de ese momento el desafío para este nuevo espacio social y territorial consistió en determinar la modalidad de su incorporación tardía a la Nación y con qué perfil político-institucional va a enfrentar el desafío de administrar los conflictos emergentes.

En cuanto a la orientación y diseño del Estado -a diferencia de lo que ocurría con la sociedad-, según Franco (2018) se profundiza la tendencia iniciada con el peronismo, caracterizada por una fuerte intervención del Estado y la burocracia en los asuntos del desarrollo económico y social.

Respecto a los comisionados federales designados durante el peronismo, como ya se hizo mención fueron desplazados de sus ámbitos institucionales y sus medidas organizativas fueron derogadas, pero además de esto, fueron encarcelados y acusados de producir irregularidades en el manejo de los fondos públicos. Para esto último, se creó la Comisión Nacional de Investigaciones y se ordenó replicar este formato en todo el país, en Río Negro el

25 de Octubre de 1956 se crea la Comisión Provincial de Investigaciones, que tenía por función investigar las presuntas irregularidades cometidas durante la gestión del régimen depuesto.

La Comisión rionegrina fue presidida por Enrique Geddes y en ella participó, como asesor legal, el abogado radical Edgardo Castello, quien posteriormente sería el primer gobernador constitucional de Río Negro en 1958. Los interventores federales tenían la facultad de crear la cantidad necesaria de subcomisiones, ya sea de carácter permanente o por breve tiempo. Particularmente en Río Negro, se crearon doce (12) subcomisiones.

La nueva figura que accedió al mando provincial fue la del Interventor Federal, que obraba como un verdadero gobernador militar, de manera muy similar a los que habían gobernado los territorios durante sus primeras décadas. Sus facultades eran mínimas y actuaban como simples delegados del gobierno provisional.

En la provincia de Río Negro, el Teniente Coronel Gualberto Wheeler es nombrado Interventor Federal a través del Decreto-Ley N° 239/1955 y permanecerá en el cargo desde el 17 de octubre de 1956 hasta el 26 de abril de 1957¹⁵, posteriormente sería reemplazado por el Arquitecto Carlos Santiago Ramos Mejía -Decreto N° 3806/1957-, el cual se mantuvo en el cargo hasta la asunción de las autoridades elegidas por el pueblo rionegrino.

Asimismo, con el fin de brindar asesoramiento respecto a cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales, en febrero de 1956 se crea la Junta Consultiva Política-Económica¹⁶. Esta Junta, a diferencia del Consejo Territorial del Partido Peronista, estaba integrada por las agrupaciones políticas democráticas de la Provincia: la Unión Cívica Radical, Partido Demócrata Cristiano, Demócrata Nacional y Socialista (Peña et al., 2020:89).

En relación a la estructura gubernamental, el gobierno de facto mantuvo la estructura básica de tres ministerios creada en la gestión anterior.

En octubre de 1955 se nombraron, de acuerdo con el Artículo 20° de la ley de provincialización, los ministros de Asuntos Sociales, de Economía y de Gobierno. La cartera del Ministerio de Asuntos Sociales estuvo a cargo de José Basail, director de periódico El Tribuno; Carlos Rumble hizo lo propio con el despacho del Ministerio de Economía y Alfredo Ronchetti se hizo cargo de la cartera del Ministerio de Gobierno, por último, Francisco Torrenge fue designado Secretario General. De los tres ministros solamente permanecería

¹⁵ Presenta su renuncia al cargo y es aceptada por el Decreto N° 3805/1957.

¹⁶ Las Juntas Asesoras fueron creadas a través del Decreto N° 298/56. La Junta Asesora rionegrina tuvo entre sus miembros a Walter Kausman y Eduardo Rubial Cordero por el Partido Demócrata Nacional, a Manuel R. Salgado y Mario de Rege por el Partido Demócrata Cristiano, a Primo Severini y Héctor Nervi por el Partido Socialista y a Ángel Barda por el sector independiente (Iuorno y Crespo;2008:09).

Alfredo Ronchetti, dado que al año siguiente José Basail y Carlos Rumble serían reemplazados por Salvador Kossman y Jorge Ruperti respectivamente.

Con frecuencia los interventores federales reclamaban la falta de fondos públicos, situación que profundizaba aún más la inestabilidad del contexto institucional. Debían poner en marcha la provincia pero carecían de partidas presupuestarias para ello. Frente a esta situación, en abril de 1956 el interventor rionegrino Gualberto Wheeler organizó una reunión de interventores de las provincias del sur en la ciudad de Bahía Blanca -sudeste de la provincia de Buenos Aires-. El objetivo era unificar criterios sobre las necesidades comunes de los territorios patagónicos y los problemas organizativos que traía consigo la transición. Allí se resolvió pedir expresamente la colaboración del Estado nacional con el envío de fondos y el aumento de atribuciones a los interventores para poder legislar sobre cuestiones impositivas, asumir el control de las fuerzas de seguridad y realizar la organización educativa y judicial.

Con respecto a la solicitud de ampliación de atribuciones, en junio de 1956 se otorgaron a los interventores las facultades legislativas, eliminando la consulta previa al Ministerio del Interior para casos vinculados con los fines revolucionarios, régimen constitucional, municipal e impositivo y legislación sobre juegos de azar y casinos.

Para organizar los Ministerios hacía falta personal y partidas presupuestarias suficientes. Además, era necesario acelerar las autorizaciones para la cobertura de vacantes que quedaban acéfalas largo tiempo, obstaculizando la marcha de la naciente administración.

Las provincias necesitaban recaudar y para ello los interventores crearon rápidamente las Direcciones Generales de Rentas e impulsaron la adhesión a la co-participación impositiva. Pero sin facultades impositivas, sin normas que regularan la co-participación y con recursos limitados, la tarea resultaba ímproba.

Para dar un pseudo-marco legal a las nuevas provincias y eliminar las contradicciones visibles ante la carencia de un régimen institucional (Iuorno, 2007) el gobierno provisional intentó guiar la transición de las nuevas provincias del sur y Formosa. En 1956, más precisamente el 12 de julio, se dictó el Decreto-Ley N° 12509 creando un Estatuto provisional para el gobierno y administración de estas provincias creadas en 1955, que tendría vigencia hasta la sanción de la Constitución Provincial. El objetivo era acelerar la transición, otorgando un régimen legal provisorio para “proveer al mejor gobierno de dichas provincias”, disponiendo la preparación de proyectos vinculados con los reclamos de los interventores tales como la cuestión impositiva, la creación de empleos y reparticiones, el traspaso de la tierra fiscal y organismos nacionales a la provincia. Se estipulaba que el nombramiento del Interventor -ahora nuevamente llamado Comisionado Federal- sería un resorte exclusivo del Ejecutivo Nacional

y se mantenía su carácter de jefe de la administración y delegado del gobierno central aunque se ampliaban sus facultades en lo atinente a nombramientos de funcionarios y creación de reparticiones.

Este Estatuto dio inicio al traspaso de organismos nacionales a las provincias. En 1956 se transfirió a las provincias el ejercicio de las actividades mineras a cargo de la nación en estas jurisdicciones.

Los bienes que constituyeron el patrimonio del ex territorio nacional fueron transferidos en diciembre de 1956 y en febrero de 1957 se produjo el decreto de entrega de tierras fiscales a las provincias.

En este contexto, entre 1956 y 1958 y antes de asumir las autoridades elegidas en los comicios provinciales de febrero de 1958, se decretó la creación de diversos organismos:

Escribanía General de Gobierno

Con el objetivo de mejorar el desenvolvimiento administrativo y contar con un organismo técnico que ejerza el control del cumplimiento de los requisitos legales ineludibles de los actos de la administración pública, el 20 de diciembre de 1957 se sanciona el Decreto Provincial N° 1181/157 creándose de esta manera la Escribanía General de Gobierno. Posteriormente su creación sería ratificada a través del Decreto-Ley Provincial N° 268/1958 de fecha 31 de marzo de 1958. El mencionado organismo, dependía del Ministerio de Gobierno, estaba a cargo de un Escribano Público con el título de Escribano General de Gobierno, tenía jurisdicción en todo el Territorio de la Provincia y su asiento real en la ciudad de Viedma.

En la actualidad, la Escribanía General de Gobierno es un organismo dependiente del Ministerio de Gobierno y Comunidad.

Dirección General de Trabajo y Previsión

Desde el Gobierno Nacional se sancionó el Decreto N.º 5.205/57 con el objetivo de limitar las funciones de las delegaciones regionales del Ministerio de Trabajo y Previsión, procurando así que los nuevos organismos provinciales ejerciten el poder de Policía del Trabajo, velando más de cerca y directamente por los intereses sociales y económico de los trabajadores.

En función de lo expuesto, el 31 de diciembre de 1957 el Comisionado Federal en la Provincia de Río Negro sanciona el Decreto Provincial N° 1258/1957 posteriormente ratificado por el Decreto Provincial N° 165 del 6 de marzo de 1958, creando de esta forma la Dirección General de Trabajo y Previsión. Este organismo provincial se encontraba dentro de la órbita del Ministerio de Asuntos Sociales y tenía a su cargo el estudio y solución de todos aquellos

problemas derivados de la relación capital-trabajo, la investigación y control de las condiciones de seguridad, higiene y moralidad del medio en que los trabajadores desenvuelven su labor cotidiana, asegurando el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y/o sometiendo a la jurisdicción de sus respectivas instancias (administrativa-judicial), la solución de los diferendos laborales por incumplimiento de acuerdos o convenios contractuales y resarcimiento por eventualidades en el trabajo.

Actualmente, la Provincia de Río Negro cuenta con el Ministerio de Trabajo según lo establece la Ley de Ministerios N° 5.537.

Dirección General del Registro de la Propiedad

Creada el 22 de febrero de 1958 mediante el Decreto-Ley Provincial N° 133/1958 era el organismo encargado de la inscripción de títulos, hipotecas, embargos, inhibiciones o cualquier otro acto o tramitación relacionada con los predios ubicados, en jurisdicción de la Provincia. También, tenía a su cargo la tutela de los intereses patrimoniales de la población en donde tenía jurisdicción el gobierno provincial. Administrativamente dependía del Ministerio de Gobierno y estaba a cargo de un Director General quien debía poseer título de Abogado o Escribano.

En la actualidad el organismo se denomina Registro de la Propiedad Inmueble y depende del Ministerio de Gobierno y Comunidad.

Dirección General de Personas Jurídicas

Esta Dirección creada el 6 de marzo de 1958 a través del Decreto-Ley Provincial N° 162/1958, tenía como misión establecer los recaudos legales a observar por las asociaciones o sociedades que aspiraban a obtener el reconocimiento estatal.

Posteriormente, el 25 de marzo de 2004, el Decreto-Ley mencionado es derogado a través de la Ley N° 3827 y en su lugar se crea la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de Río Negro, organismo que actualmente se encuentra vigente bajo la órbita del Ministerio de Gobierno y Comunidad.

Dirección de Vialidad de Río Negro

El Estatuto Orgánico de la Dirección Nacional de Vialidad, sancionado por el Decreto-Ley N° 505/1958, establecía que el 35% de los recursos del Fondo Nacional Vialidad serían destinados a la construcción, mejoramientos y reconstrucción de los caminos provinciales, con el requisito previo de que aquellas provincias que desearan acceder a este beneficio debían sancionar una ley provincial que oficie como convenio con la Nación y mediante la cual se cree

un organismo autárquico encargado de todo lo atinente a vialidad provincial y un Fondo Provincial destinado especial y exclusivamente al estudio, proyecto, construcción, reconstrucción, mejora y conservación de caminos. En virtud de esto, el 06 de marzo de 1958 se sanciona el Decreto-Ley Provincial N° 167/1958 adhiriéndose de esta manera al régimen del Decreto-Ley N° 505/1958 y creando la Dirección de Vialidad de Río Negro y el Fondo Provincial de Vialidad correspondiente.

Esta entidad autárquica de derecho público era administrada por un Directorio de tres miembros, de reconocida idoneidad en la materia y designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura; durarán cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelectos (Artículo 4°, Decreto Ley N° 167/1958).

En la actualidad, este organismo cambio su denominación a Dirección de Vialidad Rionegrina y es una entidad autárquica dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de Río Negro.

Registro Provincial de Asistencia Social

Desde el gobierno provisional se buscaba crear en la sociedad rionegrina “una conciencia pública que facilite, con espíritu comprensivo y de amplia colaboración, el cumplimiento de los objetivos planteados por el gobierno en materia de asistencia social” (Diario La Nueva Era, ejemplar N° 2850, 15/03/1958). En este contexto en julio de 1957 se creó a través del Decreto N° 765/57 el Registro Provincial de Asistencia Social. Constituido como un instituto de estudios e informaciones sociales, su objeto primordial era registrar la existencia y funcionamiento de todas las instituciones deportivas, culturales, educacionales y asistenciales, oficiales y privadas ubicadas en la Provincia así como también la vigilancia del cumplimiento de las finalidades de las instituciones, que por su índole, compete al Estado garantizar los derechos individuales.

Dirección General de Asistencia Social

Como complemento del organismo mencionado anteriormente, el 11 de marzo de 1958 se sancionó el Decreto-Ley Provincial N° 186/1958 creándose la Dirección General de Asistencia Social. Este organismo tenía a su cargo “abordar los candentes problemas que hacen a la esencia de toda sociedad organizada que revelan y proyectan reflejos en todas las manifestaciones de la comunidad” (Diario La Nueva Era, ejemplar N° 2850, 15/03/1958).

En el presente, las misiones y funciones de los dos organismos mencionados precedentemente se encuentran dentro de las facultades del Ministerio de Desarrollo Humano y Articulación Solidaria.

Policía Provincial

El primer gobernador del Territorio Nacional de Río Negro, don Lorenzo Winter, en 1885 fue quien le dio forma orgánica a la Policía Territorial, elaborando el primer reglamento de organización de la incipiente Fuerza. Esa estructura orgánica continuó en vigencia –con lógicos cambios- hasta el nacimiento de nuestra provincia en 1957.

La sanción del Decreto-Ley N° 20.688 del 16 de noviembre de 1956, establecía que partir del 1 de enero de 1957 la Gendarmería Nacional, debía cesar en el ejercicio de las funciones policiales de competencia provincial en jurisdicción de las provincias de Formosa, Río Negro, Neuquén, Chubut y Patagonia¹⁷, las que desde entonces –se puntualizaba- serían ejercidas por las respectivas policiales locales.

Finalmente, el 28 de septiembre de 1959, durante el gobierno de Edgardo Castello se sanciona la Ley Orgánica N° 106 que oficializa su constitución como fuerza de seguridad.

Esa fecha, configura el nacimiento de la Policía de la Provincia de Río Negro, cuya conducción en ese momento era ejercida por el mayor Adolfo Rafael Bellucci; oficial del Ejército, nombrado por Decreto Provincial N° 427 del 22 de septiembre de 1955, por lo que se convirtió en el primer jefe de la fuerza provincial.

Estas instituciones organizaron la justicia, la administración, los organismos de recaudación y el ejercicio legítimo de la fuerza pública” (Iuorno y Crespo; 2008:09).

Finalmente, el 11 de diciembre de 1957 Ramos Mejía sanciona el Decreto N° 1157/57 a través del que convoca a elecciones para elegir gobernador el 23 de febrero de 1958.

¹⁷ En 1956 se anuló la creación de la provincia de La Patagonia, en su lugar se dispuso la creación de la provincia de Santa Cruz y la recreación del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

CAPÍTULO IV
El Primer Gobierno Democrático (1958-1962)

IV. 1 Contexto Nacional

El 1 de Mayo de 1958 se produce en la Argentina el regreso a la democracia con la asunción de Arturo Frondizi como Presidente de la Nación tras haber sido electo en las elecciones del 23 de febrero de 1958.

Al momento de su asunción se encuentra con un modelo exportador con síntomas claros de agotamiento –baja rentabilidad, desocupación estructural y concentración demográfica urbana con despoblamiento rural-, como solución a esta problemática, se pensó en una estrategia de desarrollo que consistía en aplicar una serie de políticas que protegieran las economías nacionales (Blanco et al., 1998:22-25). En la base de esta estrategia estaba la concepción de los «países subdesarrollados» como portadores potenciales de una gran capacidad económica y social, no desarrollada por la carencia de infraestructura en transportes, energía y comunicaciones, así como de ahorro e inversiones. Se trataba, con un imprescindible rol directivo del Estado, de captar parte de los recursos del sector exportador y dirigir su inversión hacia la creación de infraestructura, la promoción del desarrollo industrial, la modernización agrícola e incluso la provisión de algunos servicios sociales básicos en educación, salud y vivienda.

Siguiendo esta línea, el presidente Frondizi (1958-1962), sostenía que el problema principal de Argentina era el subdesarrollo, definido como la incapacidad de un país para lograr su propio crecimiento económico adecuado con el producto de su comercio exterior. Por ello se propone insistir en la modificación de la estructura económica a partir de intensificar el desarrollo de la industria, supliendo la incorporación de combustible, bienes de capital e insumos, en general importados. En función de esto convirtió a la producción petrolera en la clave de toda su política económica de gobierno. El objetivo era lograr, en primer lugar, el autoabastecimiento de combustible para luego iniciar un proceso de industrialización. En este sentido, se le abrió paso a la inversión de capital extranjero con el objeto de financiar el desarrollo de la infraestructura necesaria para la explotación de los recursos naturales, sobre todo en el área de hidrocarburos.

En líneas generales, el gobierno de Frondizi buscó impulsar en el país el desenvolvimiento de las industrias básicas, dotar a las actividades productivas de infraestructura de transporte y comunicaciones y desarrollar armónicamente las regiones incorporándolas a los procesos productivos a través del aprovechamiento de sus recursos naturales y de la creación de nuevos centros de producción (Favaro, 2001:115).

Tal como sostiene Camino Vela (2011:136) el esfuerzo de industrialización debía concentrarse en «polos de desarrollo», donde las industrias instaladas difundirían las fuerzas

dinámicas de la expansión a otros sectores productivos y de servicios en su área de influencia. En esta instancia podemos observar que se tenía una concepción de un crecimiento desequilibrado dado que las mayores inversiones se realizaban en aquellas áreas y sectores de la economía más dinámicos y con mayor complejidad tecnológica, bajo la premisa de que sus efectos multiplicadores movilizarían el resto del sistema económico. Para lograr estos objetivos era necesaria la creación de organismos que se ocuparan del desarrollo económico regional. Esta concepción llamativamente no era tan alejada a la política que adoptó en el último año de gobierno la Revolución Libertadora, dado que, como afirma Navarro (2002:288), el flujo de capitales externos creció rápidamente entre 1957 y 1961, y se crearon varias agencias estatales que vinculaban investigación y desarrollo:

- El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET): fue creado por medio del Decreto Ley N° 1291 del 5 de febrero de 1958 e instituido como organismo autárquico bajo dependencia de la Presidencia de la Nación, respondiendo de esta manera a la percepción socialmente generalizada de la necesidad de estructurar un organismo académico que promoviera la investigación científica y tecnológica en el país.
- El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA): creado el 4 de diciembre de 1956 por medio del Decreto Ley 21.680/56, surge como consecuencia de la necesidad de aumentar la productividad del campo argentino con el fin de ingresar divisas por exportaciones, para achicar el déficit que mostraba la economía argentina en su balanza de pagos.
- El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI): surge con la sanción del Decreto Ley N° 17.138/57 en diciembre de 1957, con el objetivo de apoyar el proceso de industrialización argentina, mediante actividades de servicios técnicos, investigación y desarrollo.
- El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE): creado mediante el Decreto N° 7290/61 como un organismo consultivo de alto nivel técnico de la Presidencia de la Nación, cuya misión principal consistía en la coordinación y ejecución de los estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional, así como en el asesoramiento para la acción de gobierno en este campo.

Como parte de este esquema desarrollista, tomó relevancia la división regional del país. Desde el C.F.I. se realizaron los primeros estudios al respecto, elaborándose una división según

un modelo de tipo gravitatorio¹⁸ y analizando información sobre flujos intra e interregionales. En función de esto, se propusieron siete regiones compuestas del siguiente modo:

- Patagonia: integrada por las provincias de Chubut, Santa Cruz y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur;
- Comahue: por las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro y partidos del sur de Buenos Aires;
- Centro: por las provincias de Córdoba, San Luís y La Rioja;
- Cuyo: por las provincias de San Juan y Mendoza;
- Noreste: por las provincias de Chaco, Formosa, Corrientes y Misiones;
- Noroeste: por las Provincias de Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca;
- Pampeana: por las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y resto de Buenos Aires.

Según Blanco et al. (1998:20), desde el gobierno nacional, sobre todo con la creación del CONADE, la idea de «región de desarrollo» como instrumento de la planificación cobró fuerza en los discursos y proyectos políticos, fortaleciéndose la Región Comahue¹⁹, que ya venía siendo tenida en cuenta desde 1958 a partir de la realización de diversos estudios y proyectos.

En sintonía con lo expresado por estos autores, según Aldo Ferrer, el planteo económico del gobierno desarrollista de Arturo Frondizi consistía en una serie de políticas públicas tendientes a la integración de la estructura productiva, al impulsar el autoabastecimiento de insumos fundamentales como la energía y fortalecer la capacidad del país de gestionar el conocimiento en un amplio frente de actividades (Ferrer, 2008:122). Desde este lugar, el Comahue se presentaba como central en el desarrollo estratégico nacional, no solo por la política relacionada a la explotación del petróleo, sino por la explotación hidroeléctrica ideada en los ríos de la Patagonia norte, cuya cuenca afectaba a la recientemente formada provincia de Río Negro. En este escenario, la afinidad de la gestión del primer gobernador rionegrino electo, Edgardo Castello, con la política nacional explica el modo en que se delinear n provincialmente los objetivos declamados a nivel nacional. Su relación personal con los principales referentes

¹⁸ Este modelo se basa en los aportes de Isaac Newton respecto a la ley de gravedad, aunque adaptado a las ciencias sociales (Miranda y Jara; 2018:4). La idea central es que “el volumen de migración entre dos regiones es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia que las separa y directamente proporcional a la «fuerza de atracción» de la región de destino” (Martínez y García; 2001:216). Es decir, parte del supuesto de que el número de desplazamientos entre dos territorios depende positivamente de su tamaño y negativamente de la distancia geográfica que los separa. El volumen de intercambios aumenta cuanto mayor es el tamaño del territorio de origen y de destino de los migrantes, y se reduce cuanto mayor es la distancia geográfica que los separa.

¹⁹ El término «Comahue» es una deformación de la voz mapuche «Comohue» con la que los indígenas denominaban a la zona de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, cuyo significado es “el lugar desde donde se ve lejos” (Blanco et al., 1998:20).

nacionales del desarrollismo, lo ubican como uno de los gobernadores más comprometidos con la gestión de Frondizi (Ruffini, 2014). Es más, plantea un Plan de desarrollo que trasciende su propia gestión, 1958–1962, y se inscribe en los tiempos de gestión del Poder Ejecutivo Nacional, pues se extiende hasta 1964 (Cardone, 2016:124-125).

IV. 2 El Gobierno de Edgardo Castello

El Dr. Edgardo Castello, asume la gobernación²⁰ el 1 de mayo de 1958, tras haber resultado electo con el 34,85% de los votos²¹ en las primeras elecciones para elegir gobernador, representando al partido de la UCRI oficialista.

Al respecto, Castello, era para Winderbaum (2005:355) un ejemplo de la fusión de la actividad comercial portuaria y de la política, administrativa y religiosa de Viedma, ya que era uno de los abogados, a la vez terrateniente y político.

Enfrentaba una provincia recién creada con una baja densidad de población y una diferencia abrumadora entre la zona del Alto Valle, que concentraba el 48,9% de la población total, y extensas zonas del territorio. La falta de condiciones de vida y de obras para el desarrollo, impedía la radicación productiva de mayor cantidad de población y en forma más homogénea. La provincia dependía de la lana y de la fruta, además de la minería, pero solo se industrializaba el 10% de la fruta y no existía ningún lavadero de lana, por lo que la balanza comercial con el país era negativa, importando la provincia gran cantidad de alimentos y de los materiales industriales. Es decir, Río Negro, en un país ya productor de materias primas, exacerbaba ese carácter. (Camino Vela, 2011:150)

En su discurso de asunción marcó fuertemente la necesidad y compromiso de construir un estado provincial democrático y moderno. Una vez asumido el cargo, sus primeras acciones tendieron a mantener un fuerte vínculo con el nivel nacional, cuya gestión de gobierno se había enmarcado en el desarrollismo²². De esta manera alineado al frondizismo, sentó las bases para el nuevo Estado, de corte modernizador y desarrollista en los planos económico, social y político.

²⁰ La Constitución Provincial de 1957 no contemplaba la figura del Vicegobernador.

²¹ El resto de los votos se distribuyó en un 27,45% para José Enrique Gadano, candidato de la UCRP, el 23,81% fueron en blanco, Roberto De Rege del PDC obtuvo el 12,84%, Justo José Epifanio de la Lista Verde la UCRI alcanzó el 11,87% ,Celestino Luchetti del PS recogió el 5,42%, Adalberto Pagano con el PDRN, ex gobernador territorial (1932-1943), sólo consiguió el 4,44%, en último lugar quedó Osvaldo Bessone del PDP con el 3,13%, finalmente el 2,11% de los votos fueron anulados.

²² Modelo de gobierno defensor de la participación del Estado como inductor del capital privado -nacional o extranjero- en la economía argentina. (Perissinotto et al., 2010:12).

Cuando decimos desarrollismo, hacemos referencia a aquel concepto vinculado a disminuir las diferencias entre regiones con políticas públicas tendientes a fortalecer las zonas urbanas menos desarrolladas desde lo socio económico. Así se pretendía aplanar las diferencias entre el Alto Valle y el Valle Inferior, fortalecer e integrar la línea sur. Es decir que durante la gestión de Castello se produjo una planificación de gobierno que a través de diferentes estructuras burocráticas tenían la misión de dar respuestas a las necesidades de la sociedad.

El Consejo Federal de Inversiones (CFI):

En este contexto de ideas y concepciones desarrollistas con tintes de federalismo difundidas desde el Gobierno Nacional, el 29 de agosto de 1959, en la ciudad de Santa Fe se creó el Consejo Federal de Inversiones, producto de un acuerdo de las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Según su Carta de Constitución, se trataba de un organismo interprovincial, permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, con la misión de promover el desarrollo integral del país, a través de la recomendación de medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización. De este último organismo era tributaria esta concepción del desarrollo nacional y regional, siguiendo las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)²³, que pretendía el perfeccionamiento de la economía desde una mejor división social del trabajo, el avance tecnológico y un mejor uso del capital y de los recursos naturales.

Al respecto, a fin de cumplimentar lo dispuesto en el Artículo 22° de su Carta de Constitución, que establecía que los miembros debían ratificar la mencionada Carta, la Legislatura de la Provincia de Río Negro sanciona la Ley N° 84²⁴.

Por último, es dable destacar que este organismo continúa existiendo y está integrado por las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV. 2.1 El PRO-5

La planificación y la equidad frente a los diferentes niveles de desarrollo, fueron los pilares de las políticas del primer gobierno provincial. En este contexto, en 1960 Castello

²³ Es un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de América Latina y El Caribe, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo.

²⁴ Sancionada el 1 de octubre de 1959 y promulgada mediante el Decreto Provincial N° 1202/59.

presentó el Programa de Desarrollo de Río Negro 1960–1964²⁵, denominado PRO–5²⁶. Mediante el mismo se proponía lograr la integración económica y social de la provincia intentando equilibrar las actividades agropecuarias y la industrialización, así como también el desarrollo homogéneo de la provincia y el equilibrio interregional, sobre todo respecto al Alto Valle que había recibido hasta esa fecha la mayor cantidad de inversiones estatales (CaminoVela; 2011:139-140).

De esta manera y en consonancia con el pensamiento del gobierno nacional, pretendía transformar el perfil agropecuario provincial por otro agroindustrial y minero, para lo cual mediante el PRO-5 se proyectó la extensión del riego, la colonización, el trazado de caminos, la construcción de un puerto y el aprovechamiento de los potenciales hidroeléctrico, minero y turístico. En este sentido, según Camino Vela (2011) se le destinó un lugar especial al proyecto integral de desarrollo de la zona atlántica, priorizando los fondos provinciales destinados a este fin²⁷.

Al presentarse el PRO–5, Castello señalaba como epígrafe que el objetivo más alto de su gobierno era lograr el desarrollo armónico de Río Negro, que por entonces era un espacio atravesado por dinámicas de crecimiento diferentes. En relación a esto, diversos autores (Núñez, 2018; Camino Vela, 2011; Manzanal, 1980) afirman que esta noción de «armonía» no se vinculó a una distribución regional reparadora de desigualdades históricas. Luego de una revisión de los documentos oficiales de planificación provincial del Ministerio de Economía del año 1690 Núñez concluye que:

[...] las actividades de Río Negro se reconocieron en: agrícolas, frutícolas y ganaderas; y otras menos desarrolladas, que se suponía serían resueltas con el establecimiento de plantas manufactureras, como lavaderos de lana y frigoríficos. Las obras base para ello fueron las de electrificación, la construcción de caminos y puentes, y finalmente la reactivación portuaria. Esto se asoció a explotaciones, que además de frutícolas se presentaron como mineras, de siderurgia y petroquímica, dejando de lado otras actividades como el turismo o la ganadería de la línea sur (Núñez, 2018:08).

²⁵ Como podemos observar el programa se proyectaba más allá de su periodo de gestión (1958-1962).

²⁶ Actualmente es conocido como Plan Castello, en honor al gobernador que lo generó.

²⁷ El 63% de los fondos del PRO-5 fueron destinados a la inversión en el Valle Inferior (Núñez, 2018:55).

Al respecto resulta relevante analizar el mapa con el que el gobierno provincial dividió a la provincia en cinco (5) zonas económicas:



Fuente: Navarro y Nicoletti, 2001: 150.

De esta manera, podemos inferir que el PRO-5 buscaba intervenir para disminuir las diferencias regionales, sin embargo el espacio que ocupa la zona de estepa, la zona V, una de las menos consideradas por las inversiones en el período, termina resultando ser un margen del resto de los espacios. En el mapa también se puede visualizar la falta de vinculación entre la zona del Alto Valle -la zona I-, respecto del margen sur del río Limay. Asimismo, los departamentos provinciales rionegrinos del Cuy y Pilcaniyeu, si bien se plantean como afectados por los grandes embalses, no se suponen como espacios a irrigar.

Lo expresado anteriormente nos permite concluir que estas políticas alineadas con la mirada nacional se presentaron como de «crecimiento armónico» y «distribución justa» pero en la práctica se materializaron en una gestión e inversión selectiva favor de unas regiones sobre otras, dado que, como acertadamente muestra Núñez (2018), el 93% de los fondos de desarrollo se concentraron en la inversión entre el Alto Valle, el Valle Medio y el Valle Inferior (Zonas I, II y III, respectivamente) y que se destinó menos de un 1% a ganadería, ignorando además las necesidades en términos del desarrollo turístico de la zona IV. En concordancia con lo anterior, Manzanal (1980) analiza el modo en que se distribuyen los fondos en la provincia, y muestra cómo se buscó propiciar el desarrollo de las zonas II y III y sostener de la zona I, ignorando la

zona IV, que se plantea ya desarrollada en base al turismo, y desconociendo prácticamente a la zona V.

Finalmente cabe destacar que esta práctica llevada a cabo por el gobierno provincial se contradecía con la organización del espacio presentada en la Constitución Provincial, pues en el Artículo 38° se declara que “la industria será organizada con sentido regional y se procurará su diversificación e instalación en los lugares originarios de producción de materias primas y de energía”. Es decir, protegiendo el crecimiento de las regiones a partir de las especificidades productivas. Pero el turismo no es reconocido como tal, ni tampoco la ganadería del sur del territorio de la provincia. Tal como lo expresa Nuñez “el turismo no era industria y la ganadería permaneció como necesitada antes que como potencial de crecimiento” (2018:57).

IV 2.2 Conformación Organizacional de la Provincia

En primer lugar, resultante relevante destacar que una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno fue ratificar los organismos creados por la dictadura militar a través de la sanción de la Ley N° 3 sancionada el 25 de junio de 1958 y promulgada el 26 de junio 1958 mediante el Decreto N° 163/1958:

“Artículo 1°: Decláranse válidos y vigentes los decretos-leyes dictados por el gobierno provisional en la provincia, entre el 25 de septiembre de 1955 y 30 de abril de 1958.”

En cuanto a su gestión de gobierno, la concreción de los objetivos planteados en el PRO-5 requería de un cúmulo de organizaciones públicas que ejecuten las diversas políticas planteadas por el gobierno. Al respecto, resulta interesante conocer la estructura organizacional primigenia de la Provincia de Río Negro que se conformó. Para esto, indefectiblemente debemos analizar la planificación de gobierno puesto que la misma nos permite conocer cómo se fueron creando estructuras burocráticas de acuerdo a lo que la sociedad iba requiriendo.

En este sentido, atento a las facultades que le otorgaba el Artículo 192^{o28} de la Constitución de la Provincia, el 5 mayo de 1958 sanciona el Decreto Provincial N° 07/1958, estableciendo la primera Ley de Ministerios. De esta manera se confirman los 3 ministerios: Gobierno, Economía y Asuntos Sociales.

²⁸ El mismo establecía que “hasta tanto la Legislatura, dicte las normas sobre organización de la administración provincial [...] se faculta al Poder Ejecutivo para crear, organizar y poner en funcionamiento los ministerios y dependencias, y asignarles personal [...] para el inmediato y normal funcionamiento de la administración provincial.”

Asimismo, se suprimen los cargos de Subsecretarios, creados con anterioridad en cada Ministerio, reemplazándolos en su cometido por Directores Generales. Aquí podemos visualizar una de las primeras transformaciones que realiza el gobierno a la estructura organizacional heredada, la cual según los considerandos del Decreto, obedecía a los fines de agilizar y hacer más económica la administración pública provincial.

Ministerio de Gobierno:

Este Ministerio tenía a cargo el despacho de los asuntos de Relaciones de gobierno; Asuntos Constitucionales y Legales; Régimen electoral; Límites y jurisdicciones.

En cuanto a su estructura organizacional, estaba dividido por cinco direcciones:

1. Dirección General del Ministerio:
2. Dirección de Asuntos Municipales:
3. Dirección de Justicia: de esta Dirección dependían los siguientes Departamentos:
 - Departamento de Escribanía de Gobierno,
 - Departamento de Personas Jurídicas,
 - Departamento de Registro Civil y Cámara de Alquileres
 - Departamento de Archivo
4. Asesoría Letrada
5. Policía: estaba a cargo de un Jefe y se subdividía en los siguientes sectores:
 - Seguridad;
 - Comunicaciones;
 - Bomberos;
 - Administraciones.

Boletín Oficial

Con el objetivo de cumplir con el principio básico de publicidad de los actos de gobierno del sistema republicano adoptado por nuestro país, el 12 de diciembre de 1958 a través de la Ley N° 40 se crea el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro como órgano de difusión de los actos de gobierno. La importancia de cumplimentar este principio radica en que la publicación de los actos de gobierno permite que el pueblo pueda conocer y controlar la actividad que llevan adelante sus representantes, haciendo efectivos de esta manera los principios de transparencia y rendición de cuentas, promoviendo la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones.

Del análisis de la Ley N° 40 podemos afirmar que el Boletín Oficial tenía como función publicar de forma regular y ordenada las leyes, decretos, resoluciones, actas, avisos y todo documento oficial concerniente al Gobierno de la provincia. Del mismo modo, se establecía que toda documentación publicada en el Boletín Oficial era considerada como auténtica.

Posteriormente, el 6 de noviembre de 1959, se sanciona el Decreto N° 1443/59 mediante el que se reglamenta la ley de creación. El mencionado Decreto establecía que el Boletín Oficial de la Provincia estaría bajo la dirección y dependencia de la Secretaría General de la Gobernación dependiente del Ministerio de Gobierno. Además, desde la sanción del mismo, el Boletín Oficial concentraba las publicaciones de todos los actos emanados de los tres Poderes del Estado Provincial, municipalidades y dependencias descentralizadas.

En cuanto a su estructura interna, el Artículo 13° del Decreto mencionado anteriormente, establecía que la organización funcional del Boletín Oficial estaba dividida en cuatro secciones:

1. Dirección.
2. Secretaría-habilitación.
3. Talleres Gráficos.
4. Archivo.

En la actualidad, conforme lo establece la Ley N° 5261, el Boletín Oficial cuenta exclusivamente con una edición electrónica, de acceso público, libre y sin costo para los ciudadanos. En tanto que la edición y publicación electrónica del Boletín Oficial con firma digital, reviste carácter de oficial, obligatoria y auténtica, produciendo plenos efectos jurídicos.

Ministerio de Economía:

Este Ministerio tenía inferencia en los asuntos referidos a la economía, finanzas y obras públicas de la Provincia. Asimismo, estaba compuesto por las siguientes Direcciones y Jefaturas de Departamentos:

1. Dirección General del Ministerio;
2. Dirección de Economía y Finanzas;
3. Contaduría General de la Provincia;
4. Tesorería General de la Provincia;
5. Dirección de Rentas;
6. Industria y Comercio;
7. Dirección de Obras Públicas: la misma se subdividía en los siguientes sectores:
 - a) Vialidad y Pavimentación;
 - b) Energía y Riego;

- c) Arquitectura;
 - d) Talleres;
 - e) Obras de Administración.
8. Dirección de Tierras, Bosques y Colonización: estaba compuesta por cuatro (4) áreas:
- a) Tierras Públicas;
 - b) Bosques;
 - c) Colonización;
 - d) Asuntos Agronómicos.
9. Catastro y Registro de la Propiedad;
10. Dirección de Minería.

Bajo la órbita de este Ministerio se fueron creando los siguientes organismos públicos, con el objetivo de ejecutar las políticas del gobierno provincial:

Instituto Provincial de Estadística (IPE)

Para poder planificar el desarrollo de la provincia, era necesario contar con datos reales. En función de esta premisa, el 8 de julio de 1958 se sancionó la Ley N° 6²⁹, que estableció la realización de un censo general de la provincia, el cual debía abarcar todos los aspectos humanos, patrimoniales, económicos, sociales, entre otros. Para realizar esta tarea se sanciona la Ley N° 10³⁰, constituyendo el Servicio de Estadística y Censos de Río Negro; simultáneamente se da origen al Instituto Provincial de Estadística (IPE) al que se le encomienda la coordinación del mencionado Servicio.

Según lo establecía su ley de creación, era el encargado de ejecutar diversas funciones: “[...] tendrá a su cargo la planificación, dirección, contralor y supervisión de las actividades estadísticas y censales que se realicen en la Provincia, ya sea por parte de organismos provinciales o municipales por convenios particulares, en aplicación de leyes específicas o, como consecuencia de acuerdos celebrados con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) [...]” (Artículo 1º, Ley N° 10).

En cuanto a la estructura del organismo, el Decreto N° 856/58 establecía que el mismo estaba a cargo de un Jefe, designado por el P.E y se encontraba dividido de la siguiente manera:

²⁹ Promulgada por el Decreto Provincial N° 196/58.

³⁰ Promulgada por el Decreto Provincial N° 247/58.

- Jefatura;
- Secretaría;
- Departamento de Estadísticas Económicas;
- Departamento de Estadísticas Sociales;
- División Gráfica.

En cuanto a su dependencia administrativa, a través del Decreto Provincial N° 851 se dispuso que dependería del Ministerio de Economía.

Finalmente, el primer censo fue realizado durante los días 29 y 30 de octubre de 1959³¹, en el que, según Cardone (2016:85), se recolectaron datos relacionados a las estadísticas demográficas, actividades agropecuarias, comercio, minería, industrias, turísticos, finanzas, problemas sociales, economía y todo otro dato de interés general.

Lotería para Obras Sociales

El día 27 de mayo de 1958 se sanciona la Ley N° 48 y se da origen a la Lotería para Obras Sociales de la Provincia de Río Negro, como organismo autárquico dependiente del Ministerio de Economía. Este organismo tenía a su cargo “la emisión, venta y contralor de una Lotería³² Provincial” (Artículo 1°, Ley N° 48).

En relación a su administración, una vez finalizado el gobierno de Castello, la Ley N° 2199 introdujo modificaciones a la Ley N° 48. Una de ellas fue determinar que la Lotería pasaría a denominarse Lotería para Obras de Acción Social de la Provincia de Río Negro, administrativamente estaría bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Acción Social. En cuanto a su administración, sería ejercida por un Directorio de tres (3) miembros designados por el P.E con mandato por cuatro (4) años. De igual manera establece que será integrada por un Síndico también designado por el P.E por igual período, a los fines de la fiscalización interna.

Finalmente, el 23 de junio de 1995 se dispondría la intervención de este organismo por lo que su administración pasó a estar a cargo de un Interventor. Esta intervención sería prorrogada por los gobiernos sucesivos hasta la actualidad.

³¹ La fecha de realización del primer censo general fue fijada por el Decreto Provincial N° 1189/59.

³² Juego de azar estatal en que se participa adquiriendo billetes que se premiarán cuando sus números coincidan, totalmente o en las formas establecidas, con los extraídos en un sorteo (Diccionario Real Academia Española, s.f).

Servicio de Química

En materia de sanidad³³, una de las principales políticas llevadas a cabo por el Gobierno fue la creación de un organismo encargado de, entre otras tareas, inspeccionar los productos alimenticios, realizar estudios e investigaciones relacionadas a los aspectos higiénico y médico-social de la alimentación y problemas sanitarios conexos y controlar las drogas, productos químicos y preparados de uso medicinal. El organismo en cuestión es el Servicio de Química y fue creado el 2 de octubre de 1961 mediante la Ley N° 249³⁴. Administrativamente estaba bajo dependencia del Ministerio de Economía y una de sus primeras tareas fue elaborar y elevar al P.E. un proyecto de Código Bromatológico para su aprobación.

En este sentido, a partir de la sanción de la Ley mencionada se dispuso que todos los productos alimenticios, ingredientes o materias primas utilizados en su elaboración, de higiene personal, drogas, productos químicos, medicinales de uso humano o destinados a las actividades agropecuarias o pecuarias elaborados o introducidos en el territorio provincial, previo a su comercialización, necesariamente debían estar inscriptos en el Registro del Servicio de Química, quien, luego de un análisis de aptitud aprobaría su comercialización. Lo mismo ocurría con los establecimientos dedicados a la elaboración, expendio, fraccionamiento, envasado o depósito de productos alimenticios, ingredientes o materias primas, que necesariamente tenían que contar con una habilitación sanitaria otorgada por el Servicio de Química.

Este organismo continuaría funcionando hasta el 6 de junio de 1972, fecha en la que se sancionó la Ley N° 739³⁵ que dispuso la sustitución del mismo por un Centro de Tecnología Industrial.

Departamento Provincial de Aguas

Con el objetivo de contar con un organismo que ejerza la tutela, administración y policía de los ríos, arroyos y de todos los cursos naturales del agua pública y sus cauces, así como a la regulación de su uso y goce, el 19 de diciembre de 1961 se crea el Departamento Provincial de Aguas mediante la sanción de la Ley Provincial N° 285.

³³ Conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia o de un municipio (Real Academia Española, s.f.).

³⁴ Promulgada por el Decreto Provincial N° 2628.

³⁵ Promulgada de hecho - el Gobernador no se pronuncia pasados diez días hábiles desde que se le comunicó la norma, por lo que se promulga automáticamente-.

La creación de este organismo ya había sido prevista por los miembros de la Convención Constituyente y fue plasmada en el Artículo 46° de la CPRN de 1957. Según este artículo, era descentralizado y contaba con autarquía en el gobierno administrativo, económico y financiero. En cuanto a su vinculación con el Poder Ejecutivo, su ley de creación dispuso que se realizaba por intermedio del Ministerio de Economía y, además la de función mencionada anteriormente, se le encomendaba el estudio, construcción y administración de las obras fundamentales de regulación hidráulica de la Provincia y el contralor de la administración de los consorcios y comunidades de regantes y de sus rentas.

Respecto a su administración y gobierno, estaba constituido de la siguiente manera:

- Un Superintendente General: estaba a cargo de la administración del organismo y era designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura.
- Un Consejo Superior: asistía al Superintendente y estaba integrado por un Presidente elegido por el Poder Ejecutivo, dos Técnicos especializados en la materia propuestos por el Ministerio de Economía y dos representantes de los usuarios del agua de los cauces naturales y de las obras provinciales respectivamente. Estos miembros duraban cuatro años en sus funciones, pudiendo ser confirmados por nuevos períodos.
- Un Intendente delegado para cada una de las zonas integradas por los sistemas de obras hidráulicas provinciales en explotación; o para varias zonas, según su importancia.
- Un Inspector delegado para cada uno de los ríos; o grupo de ríos, arroyos y demás cauces naturales.
- Las autoridades de los cauces particulares y comuneros de riego: integradas por un compartidor para distribuir el agua entre las hijuelas de cada canal comunero; pudiendo nombrarse uno para dos o más canales o hijuelas y por las autoridades de los consorcios administrativos.

Actualmente, el cuerpo normativo básico que rige a este Departamento es el Código de Aguas, aprobado por la Ley Q N° 2952. En cuanto a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, el Artículo 257° de la mencionada Ley establece que se efectúan por intermedio de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Banco de la Provincia de Río Negro

Amparado en las facultades otorgadas por el Artículo 60³⁶ de la Constitución Provincial, el 23 de julio de 1960 Castello crea el Banco de la Provincia de Río Negro a través de la Ley N° 83 sancionada el día 01 de octubre de 1959 y promulgada el 03/10/1959 por el Decreto N° 1201/59. Según el Artículo 4° de la mencionada Ley, este Banco tenía como objeto «promover el armónico desarrollo económico de la provincia³⁷», a través de la asistencia crediticia a la producción, a la industria y al comercio agropecuario y minero, así como también el fomento de la colonización y la creación de fuentes de riqueza. Todo esto, en función de que desde el gobierno provincial se argumentaba que el crédito era un instrumento con que el Estado podía contribuir a la generación de riqueza. Finalmente, el Artículo 24° de su Ley de creación, establecía que era el agente financiero de la provincia.

En cuanto al gobierno del mismo, era una entidad autárquica y el contralor del superior era ejercido por un Consejo de Administración, presidido por el Ministro de Economía y se componía de la siguiente manera:

- Un director ejecutivo: designado por el Gobernador, duraba en su cargo cuatro (4) años, pudiendo ser reelegido, además presidía el Consejo de Administración en caso de ausencia del Ministro.
- El contralor general de la Provincia.
- Tres consejeros: elegidos y designados por el Gobernador por períodos de dos (2) años y debían poseer reconocida experiencia en la producción agropecuaria y minera, la industria, el comercio y/o la energía.

El banco público continuaría funcionando hasta febrero de 1996 cuando fue devenido en empresa privada luego de un descalabro financiero producto de manejos irregulares por parte de la administración del mismo y de un contexto global inflacionario, después de varias fusiones comenzó a denominarse Banco Patagonia S.A. y el Estado pasó a ser el principal cliente.

En efecto, desde 1996 hasta la actualidad, el Banco Patagonia S.A. es el agente financiero de la provincia de Río Negro. Es decir que este tiene la obligación de cumplir con la provincia, ya que todo lo que le compete a la administración pública, desde el pago de

³⁶ Este artículo establecía que “la Provincia podrá crear bancos, como entidades estatales o mixtas, debiendo en este caso, tener la mayoría absoluta del capital. Asimismo propenderá a la creación o radicación de nuevos bancos en su territorio especialmente los cooperativos y de fomento agrario e industrial” (Artículo 60°, CPRN).

³⁷ Se repite el slogan utilizado para presentar el PRO-5.

sueldos, pasando por los depósitos de la coparticipación y las negociaciones con proveedores, etcétera, tiene como intermediario a dicho Banco (Martínez, 2014:23).

Instituto de Desarrollo del Valle inferior del río Negro (IDEVI)

En las cercanías de la localidad de Viedma hasta la década de 1930 se encontraba una laguna denominada laguna El Juncal, que abarcaba un largo de 60 km, con una superficie de entre 15.000 y 40.000 hectáreas según la época del año, dado que el río Negro por momentos se conectaba con ésta, aumentando su caudal. La laguna era considerada un problema para la población local dado que ocasionaba frecuentes inundaciones, la más importante conocida como Gran Inundación, ocurrida en 1899, arrasó la localidad por completo. Es por ello que se llevaron a cabo tareas para lograr secarla, lo que se cumplió en la década de 1930.

La laguna se convirtió entonces en un valle desecado apto para la agricultura. Sin embargo, para poder utilizar esas tierras con fines productivos debía desarrollarse un sistema de riego. En este sentido, en el año 1946 se incorporó al Primer Plan Quinquenal del gobierno de Juan Domingo Perón una partida presupuestaria para la iniciación de los trabajos de riego en una superficie de 48.000 hectáreas en las inmediaciones de Viedma. El 1° de noviembre de 1951 se inició oficialmente la primera etapa del proyecto de regadío del Valle Inferior del río Negro mediante la construcción del Canal Principal, de 60 kilómetros de extensión. Con el derrocamiento de Perón, las obras quedaron paralizadas hasta la asunción de Edgardo Castello. Éste último ordenó una revisión y actualización del proyecto de irrigación formulado por el gobierno peronista. Para esto, el 10 de agosto de 1959 se celebró con el Consejo Agrario Nacional - de ahora en adelante CAN- un convenio de asistencia técnica, por medio del que dicho Consejo se comprometía a elaborar un proyecto de desarrollo agrícola en diversas zonas de la cuenca del río negro. En virtud de ello, el CAN contrató los servicios de la empresa Italconsult S.A., que en 1960 entregó el estudio desarrollado denominado Plan de Desarrollo Agrícola del Valle de Viedma. El mismo estaba compuesto por 13 tomos y como conclusión final determinaba que la superficie analizada se podría extender a 73.525 hectáreas. Este proyecto se llevaría a cabo en ocho etapas, con un diseño de construcción que podría ser cumplido íntegramente en un lapso total de 13 años (Schindler, 2013:02). Finalmente recomendaba la creación de una autoridad para conducir en forma ordenada y coordinada la acción de diversos sectores que debían intervenir en el problema.

Para la ejecución del Plan se solicitó apoyo al Fondo Especial para el Desarrollo de las Naciones Unidas quien encomendó la elaboración del Plan de Operaciones a la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y en cuanto al financiamiento se gestionó un

crédito internacional ante el Banco Interamericano de Desarrollo - de ahora en adelante BID- (Cardone, 1981:73).

En este sentido, previo a otorgar el crédito, el BID “solicitó que el proyecto estuviese a cargo de un ente autárquico, el cual recibiría el crédito y tendría bajo su responsabilidad la ejecución del plan -obras de canalización, riego, parcelamiento, entre otras-” (Arizcuren y Entraigas, 1981:67).

De esta manera el 4 de agosto de 1961 se sancionó la Ley N° 200, dando vida al Instituto de Desarrollo del Valle Inferior - de ahora en adelante IDEVI- como organismo autárquico y específico para la instrumentación del programa de desarrollo del Valle Inferior del río Negro.

Según expresa Cardone (2016:153), la creación del IDEVI fue un proyecto de colonización integral cuyo objetivo fue poner bajo riego el Valle Inferior del Río Negro, en las cercanías de la ciudad de Viedma. Los colonos producirían frutas y hortalizas, leche y carne, para abastecer a Viedma y la región, y también a los argentinos que se radicaran en la Patagonia para trabajar -por ejemplo con el petróleo-. Asimismo, se había previsto la industrialización de las materias primas, creando con ello trabajo y un importante valor agregado a la producción, y radicar colonos.

Algunas de las funciones y atribuciones plasmadas en la mencionada Ley N° 200 eran completar y mantener actualizada la programación del desarrollo económico y social del Valle, coordinar su acción con otros organismos del Gobierno Provincial y con las Municipalidades de su área, construir, realizar, administrar o proyectar obras -hidráulicas, públicas o de energía eléctrica-, planear y ejecutar nuevos núcleos urbanos dentro del valle, organizar y prestar directamente o por convenios la educación técnica y profesional en todos los niveles - excluyendo la educación ordinaria común-, y organizar y fomentar la industrialización del Valle (Schindler, 2013:08).

En cuanto a su administración, el Artículo 7° de su ley de creación establecía que sería administrado por un Consejo de Administración y un Gerente General. El primero estará constituido por:

- Un (1) presidente designado por el Poder Ejecutivo de la Provincia, con acuerdo de la Legislatura, que tendrá voz y voto, doble en caso de empate.
- Tres (3) representantes del Poder Ejecutivo de la Provincia.
- Un (1) representante del PEN.
- Cuatro (4) productores titulares de parcelas adjudicadas por el IDEVI, con una duración de dos años en sus funciones, pudiendo ser reelectos indefinidamente.

- Un (1) representante del Poder Ejecutivo Municipal de la ciudad de Viedma.

En cuanto al Gerente General del IDEVI, era el secretario del Consejo de Administración con voz pero sin voto en sus deliberaciones.

Una vez creado el IDEVI, en 1962 finalmente el BID otorgó un crédito en dos etapas que permitió financiar el desarrollo de la infraestructura de riego, destinada a una superficie bruta de 22.000 hectáreas.

Ministerio de Asuntos Sociales:

El Ministerio de Asuntos Sociales tenía a su cargo la asistencia social, la salud pública, la educación y cultura, el turismo, el trabajo y la previsión social. Este ministerio fue ampliando sus áreas de competencia a medida que transcurrían los primeros años de gobierno provincial.

En relación a su estructura, estaba conformado por las siguientes Direcciones y Departamentos:

1. Dirección General de Ministerio;
2. Dirección de Salud Pública;
3. Dirección de Asistencia Social;
4. Dirección de Educación;
5. Dirección de Cultura;
6. Dirección de Trabajo y Previsión;
7. Departamento de Turismo.

Dirección General del Aborigen

El 20 de diciembre de 1959 se agrega una nueva Dirección bajo su órbita, puesto que mediante la Ley N° 109 reglamentada por el Decreto N° 57/1961, se crea la Dirección General del Aborigen con el objetivo de afianzar los derechos del aborigen, mediante medidas que tiendan al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo así como a su elevación educacional y cultural y contribuir con su radicación y afincamiento en las tierras que posean o se les destinen. Asimismo, debía brindar asesoramiento técnico a los aborígenes para la mejor defensa de sus intereses y los de su familia, con el fin de evitar toda clase de explotación en el trabajo y en su producido.

En cuanto a su gobierno y administración, la Dirección General estaba compuesta de la siguiente manera:

- Un (1) Director General: ejercía la jefatura del organismo, era el representante natural de la Dirección General y debía mantener las relaciones oficiales por la vía jerárquica

correspondiente. Asimismo, tenía a su cargo las tareas ejecutivas inherentes a las finalidades por las que fue creado el organismo.

- Un (1) Director administrativo: asistía al Director General y era responsable de la organización interna y contable del organismo.
- Un (1) Director Aborigen: debía hablar el idioma castellano y lengua indígena puesto que era el encargado de mantener una vinculación directa y permanente con los aborígenes, de los cuales era el intérprete y portavoz ante la Dirección General.

En relación a su designación, los tres eran designados por el Poder Ejecutivo.

Finalmente la Dirección del Aborigen será suprimida por el Decreto-Ley N° 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 (Marchisio, 2022:06).

En cuanto a la salud, en esta materia los principales avances se dieron a través de la construcción de hospitales y la compra de equipamiento, la construcción de salas de primeros auxilios y la escuela de Enfermería, siendo la tarea más relevante la creación del Consejo Provincial de Salud Pública.

Consejo Provincial de Salud Pública.

El Artículo 28° de la C.P.R.N establecía la futura creación de un Consejo Provincial de Salud Pública -de ahora en adelante C.P.S.P.-, el cual estaría a cargo de la sanidad de la Provincia y debía integrarse por representantes del P.E., y así como también de Consejos Regionales y Vecinales, mediante una ley provincial. De esta manera, el 24 de julio de 1959 se sancionó la Ley N° 60 promulgada el 5 agosto del año 1959 a través del Decreto Provincial N° 928, creándose el C.P.S.P.

Este organismo, según lo establecía su ley de creación, era de carácter autárquico, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. En cuanto a sus funciones, tenía a cargo todo lo atinente a garantizar el fomento, protección y reparación de la salud tales como el saneamiento y control de enfermedades transmisibles, agudas y crónicas. Así como también, cuestiones relacionadas a la alimentación e higiene, prevención de riesgos, tratamiento y rehabilitación, atención médica y paramédica, farmacia y servicio dental entre otras.

De igual modo, debía cumplir algunas otras funciones generales tales como realizar la estadística -demográfica, biosocial y administrativa-; laboratorio -diagnóstico, producción, control investigación-; educación y divulgación de los problemas de la salud; Enfermería; Servicio Social formación y perfeccionamiento de su personal; la preparación y aplicación de

leyes y reglamentos, así como todas aquellas tareas vinculadas a la arquitectura sanitaria de la provincia.

Finalmente, también tenía encomendadas funciones atinentes a brindar asesoramiento sobre otras funciones de la colectividad organizada que tienen relación con la salud tales como educación sanitaria, política económica adecuada, servicio de bienestar social - asistencial integral y recreación.

En cuanto a sus atribuciones, debía dictar el Código Sanitario Provincial, que contenía todos los aspectos de la medicina preventiva, profiláctica y asistencial de acuerdo con las normas locales, nacionales e internacionales. Asimismo, tenía a su cargo la matrícula profesional y otorgaba la habilitación a los profesionales del arte de curar en la Provincia. Finalmente tenía la atribución de suscribir convenios con otros Organismos nacionales, provinciales, municipales y privados, asegurando una asistencia médica integral.

En relación a la composición del Consejo, el Artículo 4º de la Ley N° 60 establecía que estaría integrado por:

- Un (1) presidente, designado por el Poder Ejecutivo el cual debía reunir como requisitos ser argentino, médico, con no menos de treinta años de edad y cinco de ejercicio profesional y preferentemente especializado en organización sanitaria.
- Por los Presidentes de cada uno de los Consejos Regionales de Salud Pública de la Provincia.

También integraban este Consejo, con voz pero sin voto, el Presidente de la Federación Médica de la Provincia, un representante del Consejo Universitario Nacional y cuantas personas fueran llamadas por el Consejo a su seno

Respecto a los Consejo Regionales, a partir de la sanción Ley N° 60, la provincia se dividió en cinco regiones:

- Primera Región: Departamento de General Roca y parte del Departamento El Cuy, hasta Mengué.
- Segunda Región: Departamento de Pichi Mahuida y Avellaneda.
- Tercera Región: Departamento de Conesa, Adolfo Alsina y San Antonio.
- Cuarta Región: Departamento de Valcheta, 9 de Julio y 25 de Mayo y parte del Departamento de El Cuy hasta Mengué.
- Quinta Región: Departamento de Ñorquinco, Pilcaniyeu y San Carlos de Bariloche.

En la actualidad, según el sitio web oficial de la Provincia de Río Negro, el C.P.S.P. es presidido por el Ministro de Salud; el Secretario Ejecutivo es el Secretario de Políticas Públicas

del Ministerio, y lo integran además los jefes de las seis zonas sanitarias³⁸, es decir, los directores de los hospitales de Cipolletti, General Roca, Choele Choel, Viedma, Ingeniero Jacobacci y San Carlos de Bariloche y el Vocal Gremial.

Dirección de Educación Física y Deportes

Con el objetivo de contar con un organismo que se encargue del estudio, organización, dirección y fomento del deporte así como también brinde asesoramiento a entidades públicas y privadas en cuestiones atinentes a la educación física y los deportes, el 29 de septiembre de 1961 se crea la Dirección de Educación Física y Deportes a través de la sanción de la Ley N° 248. De igual manera se crea un Fondo Provincial del Deporte.

Respecto a sus funciones, en primer lugar estaba encargada de la elaboración de programas integrales de educación física y de elaborar un registro de inscripción de las instituciones deportivas de la provincia.

En cuanto a su administración y estructura interna, estaba a cargo de un Director designado por el P.E y el Decreto Reglamentario N° 2979 establecía que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Sociales, de igual manera establecía que su estructuralmente estaba dividida en las siguientes secciones:

- Enseñanza
- Medicina del deporte
- Actividades y espectáculos
- Hacienda: proyectos e inspección
- Relaciones, propaganda y estadística

En la actualidad el gobierno de la Provincia de Río Negro cuenta con el Ministerio de Turismo y Deporte donde funciona bajo su órbita una Secretaria de Deportes.

Respecto a la educación, la CPRN de 1957 destinaba un Capítulo -desde el Artículo 153° hasta el 163°- exclusivamente a la cuestión educativa, allí se estableció que “la educación primaria será obligatoria. La enseñanza primaria y la técnica complementaria que se imparta en las escuelas oficiales será gratuita, integral, laica y accesible a todos los habitantes de la Provincia” (Artículo 153°, CPRN).

³⁸ Es el nivel de regionalización sanitaria intermedia que integra y coordina un conjunto de áreas programas relacionadas geográficamente con el fin de optimizar recursos, atención y resultados de salud. Cada Zona Sanitaria articula el funcionamiento de sus recursos a través de un Hospital de Cabecera, el cual es responsable de coordinar y articular los hospitales del área. Asimismo, cada una tiene asignado un Coordinador Zonal, quien debe representar y coordinar los diferentes equipos de Salud Mental Comunitaria de dicho territorio.

Consejo Provincial de Educación

En consonancia con lo anterior, en el Artículo 157° de la CPRN se preveía la conformación de un Consejo Provincial de Educación. El mismo sería de carácter autárquico y tendría a su cargo la dirección técnica y administración general de la enseñanza en todo el territorio provincial. En cuanto a su composición estaría “integrado por representantes de docentes en actividad de consejos escolares locales y del Poder Ejecutivo” (Artículo 157° CPRN).

En cuanto a los deberes y atribuciones que se le conferían a este Consejo se encontraban:

- Orientar la educación sobre las bases dispuestas en la Constitución Provincial.
- Organizar la enseñanza técnico-profesional, referida preferentemente al agro, la minería, a las industrias regionales y a la capacitación básica integral del alumno.
- 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.

Finalmente, este organismo no sería creado durante la gestión de Edgardo Castello. Recién tendría origen en 1963 a través del Decreto-Ley Provincial N° 399/63, sancionado bajo un gobierno de facto. Paradójicamente fue creado como organismo autárquico en los aspectos técnicos y administrativos, pero dependiente en su estructura del Ministerio de Asuntos Sociales, 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. Según sostiene Villca (2010), esta situación fue única en el escenario nacional, teniendo en cuenta que el país se encontraba bajo un gobierno no elegido democráticamente.

Por su parte, también se contemplaba la creación de Consejos Escolares, que estarían a cargo de la administración local de la educación y del gobierno inmediato de los establecimientos educativos.

Lo que sí ocurrió durante la gestión de Castello, más precisamente en 1961, fue la sanción de la primera Ley de Educación Provincial N° 227³⁹. En relación a esto, 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 salesianos. Ambos habían instalado establecimientos

³⁹ Hasta que se constituyó el Consejo Provincial de Educación en 1963, la misma fue aplicada por la Dirección General de Educación y Cultura, organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. En la actualidad el ejercicio del derecho de enseñar y aprender en la Provincia de Río Negro se encuentra regulado por la Ley F N° 4819.

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.

Si bien la educación en la práctica no fue un tema prioritario, se llevaron a cabo una serie de políticas públicas tendientes a dar respuesta a las necesidades de educación a la población dispersa alejada de los centros urbanos tales como:

- Ley N° 20: se crearon cursos comerciales nocturnos en las ciudades de General Roca, Viedma, Villa Regina y Cipolletti.
- Ley N° 23: se crearon 16 Escuelas-Hogares para niños de ambos sexos, hijos de campesinos o de trabajadores rurales o urbanos. Estas escuelas-hogares tenían una capacidad de hasta 250 niños y brindaban alojamiento, asistencia sanitaria, educación en jardín de infantes, instrucción primaria completa, alimentación, enseñanza práctica agropecuaria o de artesanía industrial, educación física entre otras.
- Ley N° 24: se creó el Colegio Secundario Provincial de Bachilleres en la ciudad de Río Colorado
- Ley N° 30: se crearon cursos nocturnos industriales y comerciales en la ciudad de San Carlos de Bariloche
- Ley N° 31: se otorgaron becas de estudio y pensiones de ayuda
- Ley N° 34: se crea la Escuela Provincial Primaria N° 1 en la ciudad de San Carlos de Bariloche
- Decreto N° 164/58: se crea el Instituto de Perfeccionamiento Docente.

Caja de Previsión Social de la Provincia de Río Negro

La Constitución Provincial de Río Negro de 1957 establecía en su Artículo 25° que la Provincia debía promover el establecimiento de 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” (Artículo 25°, CPRN). En el mismo artículo se declaraba que la Provincia fomentaría las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorro y las cooperativas.

En función de lo expuesto, el día 27 de julio de 1959 se sanciona la Ley N° 59 que dió origen a la Caja de Previsión Social de la Provincia de Río Negro con el fin de realizar en el ámbito de la Provincia los objetivos del Estado en materia de previsión y bienestar social. Este

organismo era de carácter autárquico y tenía asignadas como funciones orientar la política de previsión y el bienestar de los habitantes en el territorio de la provincia; asesorar a los Poderes Públicos en materia de acción social, y aconsejar al Poder Ejecutivo la adopción de medidas a los efectos de su perfeccionamiento; practicar censos de previsión y seguridad social; otorgar y pagar las prestaciones; disponer la inversión de los fondos y rentas, y practicar estadísticas y estudios actuariales periódicos.

Respecto a su estructura interna, la Caja tenía como autoridad máxima una Junta de Administración la cual estaba integrada por:

- a) Un (1) Presidente nombrado por el Poder Ejecutivo, que duraba cuatro años en sus funciones;
- b) Un (1) Vocal gubernamental por parte patronal, nombrado por el Poder Ejecutivo, con mandato por cuatro años;
- c) Un (1) Vocal gremial representante de los empleados provinciales y municipales, el que también duraba cuatro años en sus funciones y era nombrado por el Poder Ejecutivo, a resulta de una elección a la que tenían acceso todos los afiliados activos y pasivos.

Estos miembros podían ser reelegidos.

Respecto a la administración interna del organismo, el asesoramiento técnico estaba a cargo de un Consejo Técnico, que se integraba por el Secretario General, el Contador General, un Asesor Letrado y un médico designado por la Dirección de Asistencia Social.

Por su parte, la Caja contaba con una Secretaría General que estaba a cargo de un Secretario General designado por el P.E a propuesta del Ministerio de Asuntos Sociales. Dicho Secretario debía ser argentino o ciudadano naturalizado y poseer título de abogado expedido por universidades nacionales.

Finalmente, La Contaduría General de la Caja se encontraba a cargo de un Contador General designado por el P.E a propuesta del Ministerio de Asuntos Sociales el cual debía ser argentino o ciudadano naturalizado y poseer título de doctor en Ciencias Económicas o Contador, expedido por universidades nacionales.

Una vez creado y puesto en funcionamiento el organismo, según afirma López (2016:42-44) este instituto de seguridad social abarcaba todas las actividades, de manera de evitar la segmentación⁴⁰ y concedía beneficios como la posibilidad de jubilarse con 20 años de aportes sin límites de edad con el 82% móvil y 75% para las pensiones. Estos beneficios y los sueldos altos fueron utilizados como estrategias políticas -planeación táctica- a largo plazo por

⁴⁰ Los beneficios que esta ley otorgaba amparaban a todos los empleados de la administración pública provincial y municipal (López, 2016:39).

parte de las autoridades ejecutivas para atraer población capacitada a un territorio despoblado y sin educación, posibilitando la llegada de personal capacitado -profesionales y/o con experiencia en otras jurisdicciones- para prestar servicios en los distintos organismos públicos provinciales. Además, en esta primera década, la población pasiva era mínima y todo eran aportes; su auge financiero permitió la diversificación de prestaciones que cubrían contingencias por enfermedad, natalidad, nupcialidad, fallecimiento, turismo, estudios y traslados. En esta etapa se realizaron inversiones de capital: se construyó la sede de la Caja, se adquirieron inmuebles en distintos lugares de la Provincia y la construcción de barrios de viviendas.

Sin embargo, a medida que el número de beneficiarios creció, tanto de jubilaciones ordinarias, de privilegio y retiros voluntarios la situación fue cambiando. A este cambio aportó un contexto inflacionario que llevó progresivamente a un «desfinanciamiento» del organismo. De esta manera en el año 1981 se deja sin efecto la Ley N° 59 que diera origen al organismo previsional y el entonces gobierno de facto sanciona la nueva Ley N° 1491/81.

Finalmente, “en un contexto de profundos cambios en nuestro país, dada la crisis del Estado de Bienestar (Welfare State), y el surgimiento del denominado paradigma neoliberal” (López, 2016:133) el 15 de febrero de 1996 la Legislatura de la Provincia sanciona la Ley N° 2956 autorizando al Poder Ejecutivo a transferir la Caja de Previsión Social de la Provincia al Estado Nacional⁴¹. De esta manera el 31 de mayo se firma el Convenio de Transferencia del sistema de Previsión Social de la Provincia de Río Negro al Estado Nacional, que entraría en vigencia a partir del 2 de mayo del mismo año. Entre los fundamentos se menciona el pacto fiscal II donde acuerdan el traspaso de las cajas previsionales provinciales con el compromiso de la nación de respetar los derechos adquiridos por los jubilados -respetar el 82% móvil, la recategorización del personal y la puntualidad en el pago-, asimismo se dejaba constancia expresa del compromiso irrestricto de la Provincia de Río Negro de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales, en el territorio provincial, que afecten el objeto y contenido del presente convenio.

⁴¹ La Legislatura rionegrina posteriormente aprobaría el Convenio a través de la Ley N° 2.988.

Instituto de Planificación de la Vivienda (IPPV)

En nuestro país, el acceso a la vivienda es reconocido como un derecho humano desde la reforma de la Constitución Nacional del año 1957, específicamente en el Artículo 14° bis párrafo tercero se establece que “[...] el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá [...] el acceso a la vivienda digna”.

De igual manera la CPRN de 1957 en su Artículo 25° establecía que la Provincia “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.”

En virtud de lo expuesto, el 16 de septiembre del año 1958 mediante la Ley N° 21 promulgada y reglamentada por el Decreto Provincial N° 582/58, se crea el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda -en adelante IPPV-. Según su ley de creación y su decreto reglamentario, era un organismo autárquico dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, que tenía a su cargo el desarrollo de la acción del Gobierno de la Provincia y privada, en un ordenamiento adecuado de los factores económicos, físicos sociales y políticos para el logro de la elevación de los niveles de vida de la población y a resolver el problema de la habitación humana en la Provincia.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 2° de la mencionada Ley, la acción del instituto se manifestaba en tres aspectos esenciales:

1. Planificación, urbanización y difusión de conceptos esenciales de interés público y privado en materia de viviendas.
2. Construcción con carácter experimental de viviendas para uso de obreros y empleados, urbanas o rurales, mediante los recursos de que pueda disponer
3. A su cargo estaba todo plan de obras públicas social de viviendas.

En cuanto a su estructura interna, estaba formado por diferentes áreas: la de Programación, Planificación, Ejecución y la de Acción Social. Desde sus inicios se constituyó sobre la base de un directorio conformado por cuatro (4) funcionarios que eran designados por el P.E provincial uno de los cuales era representante del gremio de la construcción mediante ternas que a su requerimiento presentaba dicho gremio. Era presidido por un Director designado por el P.E. A estos miembros se les exigía título universitario o técnico en la materia especializada del Instituto. Los miembros del directorio duraban cuatro años en sus funciones y podían ser reelegidos.

Las acciones de políticas de vivienda en la provincia de Río Negro llevadas a cabo por el IPPV, en los primeros años de su creación otorgaban viviendas a los sectores más carenciados

a través del llamado sistema de puntajes en los que se estudiaba la composición de los hogares, la cantidad de hijos, la ocupación de los padres, su situación económica, entre otras. Resulta importante destacar que las viviendas que se entregaban a estos sectores de la población eran construidas con personal propio del IPPV (Guerrero, 2009:07).

En el año 1995 la provincia se encontraba en estado de emergencia financiera, en este contexto una de las últimas medidas que tomó el por entonces Gobernador Horacio Massaccesi, fue concentrar la decisión política y unificar la actuación de todos los entes públicos, en pos de satisfacer el objetivo primordial de su gobierno: racionalizar al máximo nivel posible los recursos humanos y materiales existentes.

En función de ello y de las facultades conferidas por el Artículo 181° Inciso 3, el 9 de diciembre de 1995 sancionó el Decreto Provincial N° 23/1995 que dispuso la intervención del IPPV; en principio por el plazo de 180 días. Esta medida fue prorrogada por los sucesivos gobiernos, hasta el periodo que refiere el presente trabajo. De esta manera, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Provincial N° 23/95 cesaron los órganos de administración y dirección - el Directorio fue disuelto- y sus facultades serían asumidas por un Interventor designado por el PE. Asimismo, el Secretario de Estado, en virtud de las facultades de supervisión y control de los organismos autárquicos, otorgadas por la Ley N.º 2.908 debía tomar conocimiento y decisión de los asuntos que estaban dentro de la esfera de competencia asignada a la intervención.

Secretaría Técnica de Planeamiento y Coordinación

Esta Secretaria, creada por Castello mediante el Decreto N° 09/1958, en sus primeros días de Gobierno se constituye como órgano de colaboración directa del Poder Ejecutivo. El Artículo 2° le otorgaba diversas funciones, siendo relevantes las atinentes a planificar la obra que proyectara desarrollar el Gobierno, controlar la ejecución de los planes de obra pública y colaborar con la tarea de coordinación de los Ministerios. Además, tenía “la misión de dirigir y ordenar los servicios de estadística provincial” (Artículo 3°, Decreto N° 09/1958).

Un dato curioso respecto a esta Secretaría reside en el hecho de que su organización interna fue establecida por el Decreto N° 07/1958, a través del Artículo 2°, es decir que se estableció una estructura organizativa para un organismo que aún no había sido creado⁴². En este sentido, la misma estaba compuesta por los siguientes sectores:

- Cuerpo de Relatores;

⁴² Si bien ambos Decretos fueron sancionados el día 05/05/1958.

- Planeamiento Técnico;
- Racionalización administrativa;
- Estadística;
- Consejo Asesor Interministerial.

Respecto al último sector, este Consejo Asesor Interministerial fue creado mediante el Decreto N° 12/1958 con el objetivo de complementar las funciones asignadas a esta Secretaría, particularmente en lo atinente a cuestiones que incumban a los distintos Ministerios. Este Consejo estaba integrado por el Secretario Técnico de Planeamiento y Coordinación y un delegado de cada Ministerio designado directamente por cada Ministro. Se reunía semanalmente -salvo reuniones extraordinarias solicitadas por alguno de los delegados ministeriales- y sus conclusiones solamente tenían carácter informativo. Posteriormente este Consejo es disuelto y en su lugar se sanciona el Decreto N.º 161/60 creándose el Consejo Técnico Asesor, que tenía como funciones básicas el asesoramiento técnico del Poder Ejecutivo en todas las cuestiones que se someten a su consideración o que crea conveniente promover por propia iniciativa, dentro de las especificaciones de la Secretaría Técnica.

Este Consejo dependía administrativamente de la Secretaria Técnica, sin embargo contaba con facultades de dictar su propia reglamentación técnica y administrativa. Estaba conformado por el Subsecretario del Ministerio de Gobierno, el Subsecretario del Ministerio de Economía, el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Sociales, el Fiscal de Estado y el Contador General de la Provincia, por último, la Presidencia del mismo era ejercida por el Secretario Técnico.

Por otro lado, el Decreto de creación establecía que el Consejo se subdividía en Comisiones a fin de racionalizar, distribuir y especializar el trabajo.

Finalmente establecía que cada Ministro era secundado por su respectivo Director General, el cual tenía “[...] específicamente a su cargo el ordenamiento de los trámites internos, y aún los de relación interministerial dentro de su propia jerarquía [...]” (Artículo 4º, Decreto Provincial N° 07/1958). Asimismo, los Ministros podían delegar en él las atribuciones que consideren indispensables para el mejor desenvolvimiento de la actividad del Ministerio, pero no aquellas funciones que hacían a lo esencial de su investidura.

En cuanto a los funcionarios que ocuparon los cargos públicos, tal como menciona Cardone (2016:106), Castello designó como ministros a dirigentes de la UCRI que conocía perfectamente y que le habían ayudado a reorganizar la UCR de Río Negro, con la particularidad de que provenían de distintas regiones de la provincia:

Ministro / Secretario	Ministerio	Decreto de Designación N°	Localidad de procedencia
José Basail	Ministerio de Gobierno	01/1958	General Roca
Cesar Obregón	Ministerio de Economía	02/1958	Cinco Saltos
Rene Casamiquela	Ministerio de Asuntos Sociales	03/1958	Ingeniero Jacobacci
Francisco "Pancho" Muñoz	Secretario General de la Gobernación	05/1958	San Antonio Oeste
Juan Hilarión Lenzi	Secretario Técnico de Planeamiento y Coordinación	14/1958	Viedma

Cuadro de elaboración propia

El Dr. Edgardo Castello cumplió prácticamente todo su mandato como gobernador electo, la entrega formal del poder estaba prevista para el 1 de mayo de 1962. Sin embargo, en las elecciones⁴³ para elegir a su sucesor resultó electo Arturo Amadeo Llanos representante del Partido Blanco -el justicialismo se había organizado en torno a este partido-, en este contexto y debido a fuertes presiones recibidas por parte de las fuerzas militares, el Presidente Frondizi intervino todos los distritos donde hubiera ganado el peronismo. De esta manera el 19 de marzo de 1962 Frondizi decretó la intervención de Río Negro, por consiguiente Castello dejó la gobernación y en su lugar fue designado Francisco "Pancho" Muñoz como Interventor de la Provincia de Río Negro, que completaría los dos meses que faltaron del mandato de Castello - del 20 de marzo de 1962 al 30 de abril de 1962- y su gestión se centraría en construir un puerto en San Antonio y dotarlo de agua (Cardone, 2016:110).

⁴³ Al momento de realizarse estas elecciones el peronismo o justicialismo continuaba proscripto, sin embargo Frondizi le había otorgado una liberalización parcial que permitió que se presentaran candidatos legislativos y gubernativos peronistas con otra denominación.

Consideraciones Finales

Este trabajo de investigación se centró en analizar cómo el Estado rionegrino comenzó a conformar su administración pública para satisfacer las necesidades de la población. En primera instancia fue necesario visualizar cuales fueron sus limitaciones -recursos económicos, humanos, tecnológicos, materiales-, los desafíos y obstáculos que tuvo que sortear, qué fue lo que se conservó de la administración territorial -y que transformaciones tuvieron-.

En función de lo expresado podemos concluir que durante todo el periodo en estudio - gobierno de Juan Domingo Perón, a través de sus delegados, gobierno de la Revolución Libertadora y Gobierno provincial de Edgardo Castello-, el Poder Ejecutivo mantuvo la misma estructura ministerial compuesta por 3 Ministerios: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Economía y Ministerio de Asuntos Sociales.

Si realizamos un análisis dividiendo en periodos cada tipo de gobiernos, podemos afirmar que durante el peronismo se dió inicio a un proceso de expansión de la presencia estatal en los Territorios Nacionales, para fomentar su desarrollo económico y modificar paulatinamente su organización institucional. Esta expansión se manifestó en el crecimiento de las estructuras administrativas, con el asentamiento de delegaciones de organizaciones nacionales y el desarrollo de infraestructura a través de la obra pública.

Esta intervención tuvo la particularidad que existía una escasa separación entre lo que era propio de las funciones del Estado y lo que pertenecía al partido peronista, evidenciado por el hecho de que el Instituto de Estudios Sociales y Económicos sólo podía ser integrado por afiliados peronistas.

Sin embargo, esta situación duraría un tiempo acortado dado que se produciría el derrocamiento del General Juan Domingo Perón. Esto significó un quiebre institucional que se tradujo en una involución en el orden institucional al imponer un paréntesis en la organización del formato institucional de las nuevas provincias.

Respecto al segundo gobierno, una vez consumado el golpe, uno de los objetivos perseguidos por el Gobierno (de facto) de la Revolución Libertadora fue lograr la desperonización de la sociedad, pero paradójicamente y a contrapelo de esta situación, en términos de orientación y diseño del Estado el gobierno de facto profundizó la tendencia iniciada con el peronismo, caracterizada por una fuerte intervención del Estado y la burocracia en los asuntos del desarrollo económico y social.

En este sentido, se crearon diversos organismos públicos, tales como la Escribanía General de Gobierno, la Dirección General de Trabajo y Previsión, la Dirección General del

Registro de la Propiedad, la Dirección General de Personas Jurídicas, la Dirección de Vialidad de Río Negro, el Registro Provincial de Asistencia Social, la Dirección General de Asistencia Social, ratificados posteriormente por el gobierno de Edgardo Castello, con la sanción de la Ley N° 3 que declaró válidos y vigentes los decretos sancionados por el gobierno de la Revolución Libertadora.

En este período las limitaciones con las que contaba el Interventor eran variadas, tales como falta de fondos públicos, personal y partidas presupuestarias suficientes para organizar los Ministerios, escasas atribuciones para poder legislar sobre cuestiones impositivas, no contaban con facultades para asumir el control de las fuerzas de seguridad y realizar la organización educativa y judicial, entre otras. En este sentido, luego de recurrentes reclamos por parte de los Interventores de las provincias recientemente creadas, desde el gobierno nacional se otorgó una mayor autonomía a las provincias con la ampliación de facultades a los Interventores a través del Estatuto Provisional para el Gobierno y Administración tales como disponer de la recaudación impositiva, administrar el presupuesto, gastos y cálculo de recursos; disponer y ejecutar obras públicas, aplicando las disposiciones de la ley de obras públicas de la Nación hasta tanto se dictase una ley especial; crear la policía; preparar y elevar al Poder Ejecutivo Nacional, para su ulterior sanción, los proyectos de decreto- leyes que tendrían fuerza de ley en la provincia; nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados de la administración provincial, realizar acuerdos con la nación y con las provincias. Así como también cuestiones vinculadas a la administración de la Justicia, el gobierno municipal, el traspaso de los organismos y servicios nacionales que deberían pasar a jurisdicción provincial.

En este sentido podemos concluir que en cuanto a lo heredado (Ruffini y Blacha, 2013), la mayoría de los organismos públicos creados durante el período territorialiano permanecieron sin sufrir grandes modificaciones, con la diferencia de que su administración fue traspasada al gobierno provincial, es decir se descentralizó siendo particularmente importante el traspaso de los organismos de recaudación impositiva, que fijaba las competencias en materia provincial.

Esta pervivencia en las organizaciones de la administración pública puede explicarse por la capacidad de adaptación del sistema que conforman dichas organizaciones, para continuar existiendo, esta capacidad, según Bertalanffy (1970), le permite al sistema aprender y modificar un proceso, un estado o una característica de acuerdo a las modificaciones que sufre el contexto.

En resumen, podemos afirmar que lo que caracteriza a este período fundacional o «etapa de transición» (Ruffini y Blacha, 2013), y a contrapelo de lo que sucede con la sociedad, es una peronización del Estado, pero en un sentido de diseño institucional más que político-social,

y que posteriormente adquirirá significación y simbolización como un Estado desarrollista en el Gobierno de Edgardo Castello.

Por último, durante el primer gobierno constitucional, Castello enfrentaba una provincia recién creada con una baja densidad de población y una diferencia abrumadora entre la zona del Alto Valle, que concentraba el 48,9% de la población total, y extensas zonas del territorio, donde la falta de condiciones de vida y de obras para el desarrollo, impedía la radicación productiva de mayor cantidad de población y en forma más homogénea,

En este sentido, una vez asumido el cargo, sus primeras acciones tendieron a mantener un fuerte vínculo con el nivel nacional, cuya gestión de gobierno se había enmarcado en el desarrollismo. De esta manera alineado al frondizismo, sentó las bases para el nuevo Estado, de corte modernizador y desarrollista en los planos económico, social y político.

La planificación y la equidad frente a los diferentes niveles de desarrollo, fueron los pilares de las políticas de su gobierno. En este contexto, en 1960 Castello presentó el Programa de Desarrollo de Río Negro 1960–1964, denominado PRO–5. Mediante el mismo se proponía lograr la integración económica y social de la provincia intentando equilibrar las actividades agropecuarias y la industrialización, así como también el desarrollo homogéneo de la provincia y el equilibrio interregional, logrando como resultado final la transformación del perfil agropecuario provincial en otro agroindustrial y minero.

Desafortunadamente, nada de esto ocurrió debido a que tal como sostiene Núñez (2018:55) estas políticas alineadas con la mirada nacional de desarrollo que se presentaron como de «crecimiento armónico» y «distribución justa» no se vincularon a una distribución regional reparadora de desigualdades históricas, sino, por el contrario, en la práctica se materializaron en una gestión e inversión selectiva favor de unas regiones sobre otras, dado que, el 93% de los fondos de desarrollo se concentraron en la inversión entre el Alto Valle, el Valle Medio y el Valle Inferior y que se destinó menos de un 1% a ganadería, ignorando además las necesidades en términos del desarrollo turístico.

Cabe destacar que esta práctica llevada a cabo por el gobierno provincial se contradecía con la organización del espacio presentada en la Constitución Provincial, que establecía que el gobierno provincial debía organizar la industria protegiendo el crecimiento de las regiones a partir de las especificidades productivas. Pero el turismo no fue reconocido como tal, ni tampoco la ganadería del sur del territorio de la provincia. En este sentido coincidimos con lo expresado por Núñez “el turismo no era industria y la ganadería permaneció como necesitada antes que como potencial de crecimiento” (2018:57).

En cuanto a la hipótesis que guió esta investigación, fue posible comprobar que en el periodo de estudio 1955-1962 se siguieron los lineamientos planteados por el Gobierno Nacional de promover un Estado de corte desarrollista, en este sentido se dió prioridad a la creación de estructuras de tipo burocráticas de corte racional legal, priorizando las áreas o estructuras pervivientes de la época territorial: economía, acción social y gobierno, esta situación se ve plasmada en el Decreto N° 07/1958 mediante el que Castello organiza su estructura ministerial, la cual, como ya se hizo mención, termina siendo una continuación de la establecida por los gobiernos precedentes, con la simple modificación de que los cargos de Subsecretarios de los ministerios fueron reemplazados por Directores Generales, decisión que obedecía a cuestiones de índole económica y celeridad de la administración pública provincial.

En esta misma óptica, se comprobó que el gobierno provincial se ocupó de crear aquellos organismos que estipulaba la Constitución Provincial: el Consejo Provincial de Salud Pública, el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda, la Caja de Previsión Social, el Banco de la Provincia de Río Negro y el Departamento Provincial de Aguas, con la única excepción del Consejo Provincial de Educación, cuya creación sería efectuada en 1963 en el gobierno de Carlos Nielsen. De igual manera se creó el Boletín Oficial para cumplimentar de esta manera el principio básico de publicidad de los actos de gobierno del sistema republicano adoptado por nuestro país.

Otras de las conclusiones que se pudo obtener del análisis de las organizaciones creadas durante la gestión de Castello radica en que se adoptó una política de descentralización de la administración pública en el sentido de que gran parte de éstas - el Consejo Provincial de Salud Pública, el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda, la Caja de Previsión Social, el Banco de la Provincia de Río Negro, el Departamento Provincial de Aguas y el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior- eran autárquicas. Sin embargo, lo expresado anteriormente no significa que haya sido una elección libre del gobierno provincial, sino que las organizaciones que se crearon por mandato de la Constitución Provincial debían ser autárquicas porque así lo establecía la carta magna provincial. En el caso del IDEVI, su administración necesariamente tenía que ser autárquica porque era una de las condiciones que el Banco Interamericano del Desarrollo había puesto previo a otorgarle el crédito para financiar el proyecto de regadío del valle inferior -también había sido una recomendación de la empresa Italconsult-.

Finalmente, es pertinente mencionar que otra de las limitaciones que debió sortear el gobierno provincial fue la falta de personal calificado para la ocupación de los puestos de trabajo requeridos, lo que se intentó combatir atrayendo personal calificado de otras provincias a través de las prestaciones ofrecidas por la Caja de Previsión Social.

Referencias

Bibliografía Consultada

- ACCOTO LÓPEZ, Alejandro (2016): *Finanzas públicas y política fiscal: Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. 1ra ed. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- ARIAS BUCCIARELLI, Mario. (2007): *Identidades en disputa: las regiones del Comahue y los poderes provinciales*. Cuadernos del Sur. Historia N° 35-36, pp.151 -174.
- ARIZCUREN, Wenceslao y BOVCON, Roberto (1981): *De la laguna El Juncal a las chacras del IDEVI*. Centro de Investigaciones Científicas, Universidad Nacional del Comahue. Viedma.
- ARTAL TUR, Andrés; NAVARRO AZORÍN, José Miguel; REQUENA SILVENTE, Francisco (2015): *Las migraciones interiores en España durante la crisis económica*. Anuario CIDOB de la Inmigración. pp. 147-168.
<https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/312791>
- BADIE, Bertrand y BIRNBAUM, Pierre (2004): *Sociología del Estado*. Ed. Grasset, París, 2da. ed., 1982, reimp. 2004.
- BARCOS, Santiago (1998): *Conociendo a la Administración, a las organizaciones y a la administración de las organizaciones*. En: ¿Qué es Administración? Pp. 03-77. Editorial Macchi.
- BERTALANFFY, Ludwig Von (1970): *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BLANCO, Graciela, GENTILE, María B., QUINTAR, Juan (1998): *Neuquén: 40 años de vida institucional 1958-1998*. Neuquén; CEHIR-COPAIDE
- BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (2010): *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina: de 1880 a la actualidad*. 1ra ed. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- BONNIN, Charles-Jean Baptiste (1834): *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid, Imprenta de José Palacios.
- CAMINO VELA, Francisco (2011): *La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical*. Sevilla, Universidad de Sevilla. Tesis Doctoral.
- CAO, Horacio y FAVARO, Orietta (2005): *Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria, en: Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria*. Centro de

- Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC). Buenos Aires. Editorial La Colmena.
- CARDONE, Edgardo (2016): *Edgardo Castello: primer gobernador constitucional de Río Negro*. 1ra ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Eder.
- CARDONE, Edgardo (1981): *De la laguna El Juncal a las chacras del IDEVI*. Centro de Investigaciones Científicas, Universidad Nacional del Comahue. Viedma.
- CASTORIADIS, Cornelius (1975): *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets Editores. Barcelona.
- DURKHEIM, Émile (1987): *La división social del trabajo*. Akal. Madrid.
- ETKIN, Jorge (2000): *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*. Ed. Prentice Hill.
- FAVARO, Orietta (2001): *Estado, política y petróleo: La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990*. Tesis de posgrado. Presentada en la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Historia. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.131/te.131.pdf>
- FAVARO, Orietta e IUORNO, Graciela (2009): *Un país a dos velocidades. Provincias y Territorios Nacionales. Argentina, 1884-1991*. Publicado en Rajland Beatriz y Cotarelo María Celia (comp.). La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre emancipación, clases y grupos subalternos. Buenos Aires, Clacso.
- FERRER, Aldo (2008): *Ahorro interno y capital extranjero: la estrategia desarrollista del gobierno de Arturo Frondizi y una conversación con Rogelio Frigerio*. Documentos individuales miembros del Grupo FENIX. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/aportes/8/>
- FRANCO, Miguel Angel (2022): *Estado, federalismo y centralización en la historia argentina. La conformación del Territorio Nacional de Río Negro*. En Estado, política y administración en Río Negro: 1955-1983. Disponible en Repositorio Digital Institucional de la Universidad Nacional de Río Negro <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/8743>
- FRANCO, Miguel Ángel (2022): *Estado, política y administración en Río Negro: 1955-1983*. Documento de Investigación. Proyecto de Investigación “Estado y Administración pública: génesis, estructura y reforma del aparato institucional del Estado en Río Negro 1955-2003”.

- GORDILLO PÉREZ, Luis (2016): *¿Por qué surge el Estado? una metodología holística para entender el origen, la función y los retos del poder público*. Publicado en PENSAMIENTO, vol. 72, núm. 272, pp. 563-591.
- GRAMSCI, Antonio (1981): *Cuadernos de la cárcel*. Tomo I, II, III y IV. Edición Crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerretana. Traducción de Ana María Palos. Ed. Era S.A. México.
- GUERRERO, Néstor Luis (2009): *Inicio y Desarrollo de Casa Rionegrina como alternativa en política de vivienda en Río Negro al IPPV (Instituto Provincial de Planificación y Promoción de la Vivienda)*. Ponencia presentada en el V Congreso Argentino De Administración Pública. San Juan.
- GUERRERO, Omar (2019): *Principios de Administración Pública*. 2da ed México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- HINTZE, Jorge (2003): *Gestión por Procesos y por Resultados en el Aparato Estatal: Una Cuestión Abierta*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino De Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad ", Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, República Argentina.
- HINTZE, Jorge (2003): *Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público*. Ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- HOBBSAWM, Eric (1990): *La revolución*. En Portes Roy y Teich Mikulas, eds. La evolución en la historia, Barcelona, Crítica, 1990.
- INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2004): *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Consejo de Seguridad. S/2004/616. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/32/PDF/N0439532.pdf?OpenElement>
- IUORNO, Graciela (2007): "La provincialización de Río Negro. Interregno y conflicto de intereses nacionales y locales", en Martha Ruffini y Ricardo F. Masera (coords.), Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro, 1884-1955. Viedma; Fundación Ameghino – Legislatura de Río Negro. Pp. 391-405.
- IUORNO, Graciela y CRESPO, Edda (2008): *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*. Neuquén; Educo-Universidad Nacional del Comahue-Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco-Cehepyc, Editores.

- IUORNO, Graciela y CRESPO, Edda (2008): *La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales*. En Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales. Neuquén, Educo. Universidad Nacional del Comahue. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Cehepyc, Editores.
- IRIBARNE, Pablo (2011): *Un estado de desconfianza. Notas sobre la burocracia estatal y los territorios nacionales*. En: Hugo Quiroga y Martha Ruffini (directores): Estado y Territorios Nacionales. Política y Ciudadana en Río Negro. 1912-1930. Neuquén, EDUCO
- LAPASSADE, George (1985): *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación de la burocracia*. Editorial Gedisa. México.
- LÓPEZ, Susana (2016): *Formulación de una política previsional estratégica en Río Negro. La seguridad social del sector público: 1959-1995*. Tesis de Magister en Políticas y Estrategias. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca.
- LÓPEZ TAVERNE, Elvira (2020): *La organización de la administración pública en una escala local: la provincia de Coquimbo, Chile, en la década de 1820*. *Revista De Gestión Pública*, 5(2), pp.187–218. <https://doi.org/10.22370/rgp.2016.5.2.2220>
- MANZANAL, Mabel. (1980): *Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la provincia de Río Negro 1958-1962*. *Revista Interamericana de Planificación*. Volumen XIV, Nº 53, pp. 01-43.
- MARCHISIO, Romina (2018): *El área social en los orígenes del Estado provincial rionegrino: proyecto político y diseño institucional 1955 1966*. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Historia de la Patagonia. Universidad Nacional del Comahue – CURZA. Viedma, 24 al 27 de octubre de 2018.
- MARCHISIO, Romina (2014): *El camino recorrido hacia la provincialización: Río Negro entre 1884 y 1958*. 2das Jornadas de Ciencia Política del Litoral - Universidad Nacional del Litoral; 29 y 30 de Mayo de 2014
- MARTÍNEZ, Úrsula y GÓMEZ GARCÍA, Juan (2001): *Modelos migratorios una revisión*. RAE: Revista Asturiana de Economía, ISSN 1134-8291, Nº. 21.
- MARTÍNEZ, Caterina (2014): *Banco de la Provincia de Río Negro: una necesidad ineludible*. Tesis de Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- MASES, Enrique y RAFART, Gabriel (2008): *Indios e inmigrantes. Viejos contrastes en la Puerta de la Patagonia*. En: Jorge Ezequiel Sánchez (et, al) (editores). Clarín. Atlas

- Total de la República Argentina: Río Negro. Buenos Aires; Arte Gráfico Editorial Argentino. Pp. 26-33.
- MATURANA MIRANDA, Francisco y JARA JARA, Alonso (2018): *Aplicación del modelo gravitatorio al estudio de las migraciones internas. El caso de las comunas en las Regiones de Los Ríos y Los Lagos, Chile entre los años 1977-2012*. Investigaciones Geográficas, (55). p.p 03-22. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2018.50796>
- MELO, Julián (2012): *El efecto populista. Territorios nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer peronismo*. Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales, Año X IV, N° 15.
- NAVARRO FLORIA, Pedro (2002): *Historia*. En Pedro Navarro Floria y María Andrea Nicoletti (Dir.), Provincia de Río Negro. Buenos Aires; BarcelBaires Ediciones. Pp. 183-304.
- NAVARRO FLORIA, Pedro y NICOLETTI, María Andrea (2001): *Río Negro, mil voces en una Historia*. Editorial Manuscritos.
- NÚÑEZ, Paula Gabriela (2018): *Marcas y atractivos en una provincia imaginada. Río Negro, Argentina, 1958-1976*. Quinto Sol Vol. 22, N° 1, enero-abril 2018 - ISSN 1851-2879, pp. 1-24. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v22i1.1208>
- NÚÑEZ, Paula Gabriela y LÓPEZ, Silvana (2015): *Mapas en escenarios de cambio: el caso de la provincia de Río Negro, Argentina*. Cuadernos Geográficos, 54(2) ,38-66. ISSN: 0210-5462. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17143397002>
- ORTIZ BERGIA, María (2015): *La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de una estructura estatal provincial, 1930-1955*. Trabajos y Comunicaciones (42). En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6902/pr.6902.pdf
- OSZLAK, Oscar (2006): *Burocracia Estatal: Política Y Políticas Públicas*. Publicado en POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, 2006, Abr.: Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar (2007): *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. En Acuña, Carlos, H. (Comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en Estudios CEDES, Vol. 1, N° 3, Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar (1977): *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. Buenos Aires, Argentina.

- OSZLAK, Oscar (1981): *Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina*. Trabajo presentado en el XIV Congreso de Sociología, San Juan de Puerto Rico.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL Guillermo (1981): *Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de intervención*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires. Documento G.E. CLACSO N° 4.
- O'DONNELL, Guillermo (1977): *Apuntes para una Teoría del Estado*, Documento CEDES/G.E. CLACSO/N° 9.
- O'DONNELL, Guillermo (2010): *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.
- PEÑA, Lidia y HERRERA, Nilda (2019): *Participación de la sociedad civil en la conformación de estructuras burocráticas en Río Negro*. XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.
- PEÑA, Lidia, HERRERA, Nilda, JULLIG, Santiago (2018): *Río Negro ¿espacio de proyecciones o permanencia?*. VII Jornadas de Historia de la Patagonia: “Miradas sobre el pasado, presente y futuro”. 24, 25 y 26 de octubre. UNCO-CURZA. Viedma.
- PEÑA, Lidia, HERRERA, Nilda, JULLIG, Santiago, JAUREGUI, Carolina (2020): *Río Negro: el territorio, la provincia y sus estructuras estatales*. En *Violencia política, sociedad civil e instituciones en Río Negro (1955-1976)* Teresa Varela y Roberto Tarifeño Molina (Coordinadores).
- PERISSINOTTO, Renato, DANTAS, Eric, CODATO, Adriano y FILIPI, Thais (2016): *Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930- 1960)*. Anuario CEEED, FCE, UBA.
- POTIER, Tim (2001): *Conflicto en Nagorno-Karabaj, Abjasia y Osetia del Sur. Una apreciación legal*. ISBN: 90-411-1477-7.
- PROL, María Mercedes (2007): *Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)*. El Peronismo revisitado: nuevas perspectivas de análisis – Dossier coordinado por Marcela Gené y Moira Cristiá.
- REPETTO, Fabián. (2004): *Capacidad Social: requisitos para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documento de Trabajo pp. 01-52. Washington D. C.
- ROFMAN, Alejandro (1974): *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Edic. SIAP, Planteos, Buenos Aires, 1974, pp. 41- 42.

- RUFFINI, Martha (2005): *Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización*. Revista Avances del Cesor. 2005. Año V, Nº 5, pp. 132-148. Escuela de Historia, Centro de Estudios Sociales Regionales - Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario. Versión Digital en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cehepyc/ruffi.rtf>.
- RUFFINI, Martha (2013): *Política y ciudadanía en los comienzos de una nueva provincia: Río Negro 1958-1962*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. UNCuyo.
- RUFFINI, Martha, y BLACHA, Luis (2013): *La provincialización postergada de la Patagonia Argentina (1955-1958)*. Revista Temas y Debates, (25), pp.59–81. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i25.242>
- RUFFINI, Martha (2014): *Poder, exclusión y conflictos en la Patagonia Argentina, Río Negro (1958-1966)*. Revista Estudios (29).
- RUFFINI, Martha (2014): *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales*.
- RUFFINI, Martha (2014): *Memorias de Exclusión*. Ponencia Presentada en “Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno a la Desigualdad. Santa Cruz.
- RUFFINI, Martha (2016): *Tiempos antiperonistas en la Patagonia argentina. La acción de las Comisiones Investigadoras durante la “Revolución Libertadora*. Revista Paginas, 8(16), pp.61–81. / ISSN 1851-992X / <http://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas>
- SCHINDLER, Hernán (2013): *Historia del Valle Inferior del Río Negro*. Nota Técnica. Universidad Argentina de la Empresa (UADE). CSO-NT00-20130627120548
- SPINELLI, María Estela, SERVETTO, Alicia, FERRARI, Marcela, CLOSA, Gabriela (2000): *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil), Universidad Nacional de Mar del Plata.
- TAGLIANI, Pablo (2009) *Los inicios del desarrollo económico de Río Negro*. Revista Pilquén, Sección Ciencias Sociales, núm. 11, junio-diciembre, pp. 1-13.
- 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. pp. 329-346.
- WAGNER, Peter, WEISS, Carol, WITTRÖCK, Björn y WOLLMAN, Hellmut (1999): *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. Fondo de Cultura Económica. México.

- WEBER, Max (2002): *Economía y Sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición en castellano. Madrid.
- WEBER, Max (1999): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Ediciones Coyoacán, (1999) México.
- WEBER, Max (1919) *La política como vocación*. Traducción por Tony Waters y Dagmar Waters. Alemania.
- WEBER, Max. (2012): *Sociología del poder*. Editorial Alianza. Madrid.
- WINDERBAUM, Silvio (2005): *Río Negro: una fragmentación espacial..perfectamente organizada*. En Susana Bandieri, Graciela Blanco y Gladis Varela (Dir.), Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional. Neuquén; Educo. Pp. 349-387.

Fuentes

- Anales de Legislación Argentina, 1956, Tomo XVI A, 755-758. Buenos Aires, La Ley, 1957 y 1958.
- Boletines Oficiales de los Territorios, Ministerio del Interior y Justicia. Territorio Nacional de Río Negro. Disponibles en Archivo Histórico de la provincia de Río Negro.
- Cajas de Administración de Gobierno, Años 1955 a 1957, Disponibles en el Archivo Histórico de la Provincia de Río Negro.
- Constitución Provincial de Río Negro de 1957. Disponible en <https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/ver?id=1959120003>
- Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, Viedma, Río Negro, 1957.
- Digesto de Legislación Provincial (1964). Tomo I. Provincia de Río Negro. Oficina de Documentación Jurídica y Biblioteca de la Fiscalía de Estado.
- Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro. Sitio web <https://web.legisrn.gov.ar/digesto/consulta>
- Ley N° 14408 de Provincialización de Territorios Nacionales. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000199999/197786/norma.htm>
- Periódico La Nueva Era, Ejemplares de los años 1955 a 1957 disponibles en Museo Emma Nozzi, Carmen de Patagones, Provincia de Buenos Aires.
- Sitio web oficial de la Provincia de Río Negro: <https://rionegro.gov.ar/index.php?contID=49802>