

XVII Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia Universidad Nacional de Catamarca 2, 3, 4 y 5 de octubre de 2019.

Mesa N° 71: Poder y Conflicto . Estado y Sociedad Civil en la Patagonia. (Siglos IXX, XX y XXI). Coordinadoras: Nicolletti Ma. Andrea – Ruffinni Martha.

Título: Participación de la sociedad civil en la conformación de estructuras burocráticas en Río Negro

Autoras: Mgter. Lidia Peña (CEAP-CURZA-UNCo), Lic. Herrera Nilda (CURZA-UNCo)

Palabras Claves: sociedad civil, poder, estructuras burocráticas.

Resumen.

El presente trabajo se enmarca en un trabajo mayor de investigación que aborda la cuestión de Política, ciudadanía y conflictividad en la provincia de Río Negro, en el período 1955-1976. Lo que aquí presentamos es una aproximación a la cuestión de construcción del aparato burocrático de esta joven provincia centrándonos en los primeros años del gobierno.

Habida cuenta que el pasaje de los denominados territorios nacionales a provincias fue un proceso caracterizado por construcciones y deconstrucciones en su institucionalidad y organicidad. Resulta necesario expresar que en los comienzos de la organización territorial tal como lo señala Ruffini la idea que primo fue consolidar la república posible, cerrando la arena política a sectores de comportamiento incierto limitando y controlando la participación electoral para sostener y reproducir el esquema político y social consensuado (Ruffini 2007:58) Las nuevas provincias debían definir a su interior las inclusiones o exclusiones de los actores territoriales, cuestión que analizaremos desde el concepto de participación de la sociedad civil y ciudadanía.

Pensar y hablar de estructura institucional nos remite necesariamente a un modelo de organicidad del Estado y por ende de las organizaciones y distintos actores que lo componen, al poner en tensión estas ideas con el proceso de traspaso de los denominados territorios nacionales a provincias, hemos identificado como modelo de organicidad el de corte weberiano centralizado.

A partir de esto, resulta interesante preguntarnos ¿qué tipo de participación tuvo la sociedad

civil en la conformación de las organizaciones burocráticas de la nueva provincia? ¿Cómo se organizó la sociedad civil para conformar las estructuras burocráticas o estaban organizadas? Y qué región tenía más participación, más poder y ¿cómo hacían llegar sus voces?

Para cumplir el objeto de este trabajo: nos proponemos efectuar un análisis del conglomerado normativo del período, de las fuentes documentales especialmente la prensa con el Periódico la Nueva Era y el diario Río Negro con sede en General Roca, provincia de Río Negro.

Para abordar nuestro objeto de estudio analizaremos fuentes bibliográficas de tipo histórico en conjunto con aportes conceptuales de tipo más contemporáneos como la bibliografía acerca de la participación de la sociedad civil. En lo que refiere al análisis del discurso periodístico se prevé utilizar herramientas metodológicas propias del análisis crítico del discurso, como aquel constructor de ideas que responde a un modelo conceptual, político y social.

A modo de introducción:

El presente trabajo se enmarca en un trabajo mayor de investigación que aborda la cuestión de Política, ciudadanía y conflictividad en la provincia de Río Negro, en el período 1955-1976. Lo que aquí presentamos es una aproximación a la cuestión de construcción del aparato burocrático de esta joven provincia centrándonos en los primeros años del período estudiando, específicamente desde 1958- 1960.

El recorte elegido responde a la inquietud de abordar/analizar, ¿qué tipo de participación tuvo la sociedad civil en la conformación de las organizaciones burocráticas de la nueva provincia? Y ¿cómo se organizó la sociedad civil para conformarlas? Asimismo ¿qué región de la provincia tuvo mayor participación si es que la tuvo? Como lo hemos planteado *ut supra* en el resumen.

Para esta labor, recurrimos a fuentes primarias (Boletín Oficial, documentación de la gobernación y prensa regional, fundamentalmente el periódico La Nueva Era) en el período 1958-1960.

Algunas Consideraciones teóricas

Para comenzar nos parece necesario definir lo que entendemos por sociedad civil a efectos de este trabajo, es así que decimos que la sociedad civil son todos aquellas agrupaciones humanas, colectivos de ciudadanos y habitantes de diferentes sectores del entorno social que se encuentran organizados en diferentes grados y cuyo accionar permite que “la voz del

pueblo” llegue al Estado, en cualquiera de sus formas y estadios de manera de garantizar la gobernanza y gobernabilidad.

Como puede notarse, esta definición es una construcción propia a partir de aportes de teóricos como Max Weber, Alexis Tocqueville y Jürgen Habermas. La pregunta que el lector puede hacerse en su inconsciente es ¿Por qué “mixear” estos autores de corrientes diferentes y épocas aventurándonos en la reinterpretación de una definición propia? Hemos decidido esta forma de abordaje a partir de las preguntas de investigación que guían este trabajo, planteadas en la introducción. Es decir intentaremos reconstruir los procedimientos de los que se valió el Estado rionegrino para conformar su estructura organizacional, en términos weberianos su burocracia estatal.

En la definición que presentamos nos apoyamos en apreciaciones de Jürgen Habermas, quien considera que ““la sociedad civil es un prerrequisito para la existencia de un estado legítimo”” (Touranie, 1998:65) Aquí resulta interesante traer a colación lo expresado por Alexis Tocqueville ““al referirse a ella como el conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias cuyo papel es de mediación entre los individuos y el Estado”” (Habermas Jürgen, 1999:79)

Sin lugar a dudas la concepción weberiana persiste al analizar el modelo de organicidad del Estado a nivel nacional y que se trasladó en su primera etapa a los territorios nacionales desde el año 1955 hasta el año 1957¹

Cabe preguntarnos ¿quiénes eran los incluidos y los excluidos? En este proceso de conformación de los cuadros o estructuras burocráticas, cuestión íntimamente ligada a la noción de espacio social, para lo cual nos parece adecuado abordarlo desde Pierre Bourdieu cuando expresa que:

““no se puede asir la lógica más profunda del mundo social sino a condición de sumergirse en la particularidad de una realidad empírica, históricamente situada y fechada para que construir como “caso particular de lo posible”” (Bourdieu, 2014:24)

1

Cuestión que hemos analizado en las VIII Jornadas de Historia de la Patagonia Mesa 27 Eje Temático: Estructura Institucional en la Formación de los Estados provinciales, Peña Lidia, Herrera Nilda y Santiago Jullig (2018) “Río Negro. “¿Espacio de proyecciones o permanencia?”

He aquí la congruencia de plantear un reinterpretación de la noción de sociedad civil atendiendo a la mirada pasado- presente que permita la reconstrucción que nos proponemos. Al respecto es necesario definir lo que entendemos como espacio social para la época, a este fin Pierre Bourdieu expresa:

““el espacio social es el conjunto de posiciones distintas y coexistentes, exteriores las unas respecto de las otras, definidas las unas en relación con las otras, por vínculos de proximidad, de vecindad, o de alejamiento y también por relaciones de orden como debajo, encima y entre; numerosas propiedades de los miembros, lo que deduce posiciones sin diferentes identificables objetivamente ni identificadas subjetivamente en una ni en otra”” (Bourdieu, 2014:24/29)

Es oportuna esta definición al entender que el espacio social y la sociedad civil en la época de la provincialización eran heterogénea en su composición e intereses y expresiones. Podemos mencionar las asociaciones ganaderas, los comerciantes, la prensa, las agrupaciones políticas, entre otras.

En tercer término y en consonancia con lo que expresábamos párrafos anteriores pensar la estructura burocrática tanto en la etapa territorial como en los primeros años de provincialización, necesariamente nos lleva a considerar y analizar la organización burocrática del territorio. En este sentido, un trabajo de Pablo Iribarne (2011) nos ilustra al respecto pues nos brinda un panorama general sobre las características de la burocracia estatal en tiempos de territorios nacionales.

Aborda la cuestión de las características del estado burocrático centralizado expresando que:

““La burocracia es la forma en que se organiza el Estado Argentino y enmarca los comportamiento de los cuadro administrativos ejecutores de las políticas. Es el brazo ejecutor de las políticas y resulta fundamental en el logro de los objetivos propuestos. Esta es, en una concepción con sentido técnico, el conjunto de estudios jurídicos y de las ciencias de la administración de un aparato administrativo con hincapié en el aspecto normativo especialmente referido a la precisa especificación de las tareas, las esferas de competencia bien delimitadas, los criterios de selección y la carrera administrativa de los funcionarios. Para la tradición técnico jurídica la Burocracia designa una teoría y una práctica de la administración pública que se considera la más eficiente posible””(Iribarne, 2011:3)

La dominación legal o racional nos remite a una visión en términos weberianos del poder que

como posibilidad tienen ciertas órdenes específicas de ser obedecidas por parte de un determinado número de personas” (Iribarne 2011:4)

Sin embargo para este trabajo vamos a utilizar la definición de poder planteada por Bourdieu al decir que ““todo poder es violencia simbólica, todo poder que logra imponer significados e imponerlos como legítimos disimulando las relaciones de fuerza en que se fundan su propia fuerza, añade su fuerza propia, es decir propiamente simbólica, a esas relaciones de fuerza”” (Bourdieu, 1977:44)

En referencia a otras nociones de poder para el caso, la autora Martha Ruffini analizando a Foucault entiende a las relaciones de poder

““como una de las dimensiones constitutivas de las interacciones sociales desde el ámbito específico entre gobernantes y gobernados, el Estado constituye una forma de dominación en la que el poder se encarna, se transforma y se constituye en forma permanente y donde las expresiones de poder pueden presentarse en forma de conflicto pero también de consenso y aceptación””(Ruffini, 2013:3).

Asimismo expresa, referenciando a Bourdieu que la política aparece como:

““ un campo de poder en el que se reproducen la dominación y en el que las relaciones de fuerza se hayan objetivamente en un conjunto de mecanismos e instituciones concretas que conforman las estructuras de gobierno, pero las relaciones Estado y poder es ineludible y estrecha. Así en el momento fundacional de un Estado, la etapa inicial de su conformación resulta simultánea a la construcción del campo de poder en el que se lucha en especial por el poder sobre el Estado”” (Ruffini, 2013:3)

Todo este conglomerado teórico nos ayuda a identificar, desde la percepción de los actores sociales diferentes hechos, sucesos y procesos de ruptura los que son predominantemente de orden económico, político y social producidos por la nueva dinámica y complejidad de la realidad social.

La conformación de las Estructuras organizativas.

En la época de los territorios nacionales los gobiernos de los territorios no contaban con autonomía administrativa ni política. Es decir, toda decisión debía necesariamente ser elevada a través de un expediente administrativo al Gobierno Nacional específicamente al Ministerio del Interior, lo cual dificultaba las definiciones propias de los actores territoriales, que era prácticamente nula; máxime si consideramos que por la época las comunicaciones no

colaboraban con la eficiencia administrativa.

Del estudio de los diferentes documentos legales que hemos relevado y analizado se observa que el modelo de organización que primaba en los territorios nacionales, en la época de transición de territorios a provincias y en los primeros momentos de la provincialización era el modelo burocrático weberiano de corte racional legal. La conformación de cuadros de tipo administrativo se efectuaba al efecto de llevar a cabo las decisiones que eran descentralizadas, de ninguna forma los Comisionados Nacionales y el Gobernador de la provincia de Río Negro, en el primer periodo antes de la convención constituyente de 1957, poseían autonomía y su legitimidad era escueta en función de haber sido designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Así como sostiene Iribarne (2011) este modelo de organicidad dificultaba la conexión entre las políticas públicas planteadas por el Poder Ejecutivo Nacional y las necesidades de los habitantes de los territorios. Esto es esencial marcarlo porque nos permite inferir la existencia de una brecha entre las demandas de los habitantes de los territorios y la planificación del gobierno nacional. Exacerbada por el hecho de que los comisionados nacionales y los interventores nacionales no eran en su mayoría NyC² de la comunidad sino que tal como expresa Iribarne citando a Lobato cuando refiere que el plantel burocrático estaba constituido en su mayoría por profesionales abogados y médicos egresados de Universidades como la de Buenos Aires y Córdoba que ocupaban los cargos de mayor jerarquía. El resto del plantel lo ocupaban la población nativa y las clases menos acomodadas (Iribarne 2011:5).

Otro autor Allub refiere ““que la construcción de estructuras burocráticas a nivel nacional se efectuó a través de las familias en las que la educación universitaria primaba así como la pertenencia a determinados grupos que concentraban algún tipo de poder””(Allub, 1996:128) Específicamente en el caso Río Negro, a partir del año 1955 con la designación de Emilio Belenguer como Comisionado Nacional en la Provincia ex territorio nacional de Río Negro³ en cumplimiento de la Ley Nacional N° 14.408 de provincialización de los territorios nacionales, apreciamos que las funciones que debía desarrollar eran conforme a las

2

NyC es un neologismo utilizado para denominar a los nacidos y criados en un territorio, los habitantes propios nativos de un lugar

3

Decreto Nacional N°11.024 del 13 de julio de 1955, disponible en www.boletinoficial.gov.ar

instrucciones impartidas por el Ministerio del Interior y Justicia de la Nación.

Así las cosas, la estructura burocrática que se comenzó a delinear era similar a la establecida para el nivel nacional a saber: encontramos 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. Esta primera conformación reconstruye lo que era el primer Ministerio de Gobierno. Asimismo de acuerdo a las instrucciones remitidas por el gobierno central el mandatario provincial debía además poner en funcionamiento los ministerios de Economía y Asuntos Sociales, organizar la administración y la Justicia local. Resulta interesante identificar quiénes eran esos primeros actores que conformaron ese primer gabinete provincial. Por ejemplo en el periodo de transición “”encontramos el: Ministerio de Gobierno: Juan Paolini, el Ministerio de Economía: Manuel Tizón y el Ministerio de Asuntos Sociales: Guillermo Andrigo”” (Colas, 2013:20)

Con el propósito de visualizar la conformación de estructuras burocráticas, su continuidad o ruptura, en función de lo propuesto en este trabajo presentamos un cuadro de actores, de elaboración propia, que abarca el periodo 1955-1960. Si bien a efectos de esta ponencia sólo nos centraremos en los dos primeros años de gobierno 1958-1960, el cuadro referenciado enriquece este estudio, es una continuidad de la línea de nuestro proyecto de investigación y profundiza el trabajo presentado en las Jornadas de Historia de la Patagonia del año 2018, el cual invitamos a leer.

Ver cuadro N° 1.

Cuadro descriptivo de Organismos y Actores 1955-1960

Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
01/06/55	Poder Ejecutivo	Emilio Belenguer	Comisionado Nacional	Democrático
	Ministerio de Gobierno	Juan Paolini	Ministro	Democrático
	Subsecretario de Gobierno	Domingo Perfetti	Subsecretaria de Gobierno	Democrático
	Despacho Privado y Prensa	Belenguer Hector	Secretario Privado	Democrático
	Mesa de Entradas Y Salidas	Antonio Poinot	Jefe de Departamento	Democrático
	Comunas y J. De Paz	Raúl Rios	Jefe de Departamento	Democrático
	Oficina de Personal	Raúl Rios	Jefe de Departamento	Democrático
	Leyes y Decretos y B. O	Hugo Paolini	Jefe de Departamento	Democrático
	Marcas y Registros	Americo Rossi	Jefe de Departamento	Democrático
	Of. de Compras	Arnoldo Borobia	Jefe de Departamento	Democrático
	Dirección General	Edgardo Leon	Jefe de Departamento	Democrático
	Expedición de Correspondencia	Segundo Garcia	Jefe de Departamento	Democrático
	Archivo General	Agustin Paschetta	Jefe de Departamento	Democrático
	Personal de Servicio	Adriano Herrero	Jefe de Departamento	Democrático
	Contaduria Delegacion del Mrio del Interior y Justicia	Vicente Rossi	Jefe de Departamento	Democrático
	Juez Nacional de 1ª Instancia	Ignacio Carranza Mujica		Democrático
	Ministerio de Economia		Ministro	Democrático
	Ministerio de Asuntos Sociales		Ministro	Democrático
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
01/09/55	Poder Ejecutivo	Gualberto Wheeler	Interventor	Interven. Militar
	Ministerio de Gobierno	Alfredo Ronchetti	Ministro	Interven. Militar
	Sec. Gral de la Gobernacion	Francisco Torrenco	Secretario	Interven. Militar
	Ministerio de Economia	Carlos Humble	Ministro	Interven. Militar
	Ministerio de Asuntos Sociales	José Basail	Ministro	Interven. Militar
	Subsec. Mrio de Asun Sociales	Of. Mayor Horacio Costertag	Subsecretario	Interven. Militar
	Jefe de Policia	Adolfo Bellucci		Interven. Militar
	Gestor Oficial en Capital	Juan S. Valencia		Interven. Militar
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
01/02/56	Poder Ejecutivo	Gualberto Wheeler	Interventor	Interven. Militar
	Ministerio de Gobierno	Alfredo Ronchetti	Ministro	Interven. Militar
	Sec. Gral de la Gobernacion	Francisco Torrenco	Secretario	Interven. Militar

Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
	Ministerio de Economía	Jorge Ruperti	Ministro	Interven. Militar
	Ministerio de Asuntos Sociales	Salvador Kossman	Ministro	Interven. Militar
	Subsec. Mrio de Asun Sociales		Subsecretario	Interven. Militar
	Jefe de Policia			Interven. Militar
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
Marzo Abril 1957	Poder Ejecutivo	Arq. Ramos Mejia	Interventor	Interven. Militar
	Sec. Ministro de Gobierno	Agr. Jose Luis Quijano Aldao	Ministro	Interven. Militar
	Sec. Ministro de Economía	Dr. Juan Feliciano Bravo	Ministro	Interven. Militar
	Sec. Ministro de As. Sociales	Juan Pablo Torres Carbonel	Ministro	Interven. Militar
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
Julio Agosto 1957	Poder Ejecutivo	Arq. Carlos Ramos Mejia	Interventor	Interven. Militar
	Sec. Ministro de Gobierno	Agr. Jose Luis Quijano Aldao	Ministro	Interven. Militar
	Sec. Ministro de Economía	Genaro Aranaz	Ministro	Interven. Militar
	Subs. De Economía	Domingo Vizzolinni	Subsecretario	Interven. Militar
	Sec. Ministro de As. Sociales	Ing. Juan Pablo Torres Carbonel	Ministro	Interven. Militar
	Sec. Gral de la Gobernacion	Ricardo Heine	Secretario	Interven. Militar
	Jefe de Policia	Pedro Baez		Interven. Militar
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
Sept -Oct. 1957	Poder Ejecutivo	Arq. Ramos Mejia	Interventor	Interven. Militar
	Sec. Ministro de Gobierno	Agr. Jose Luis Quijano Aldao	Ministro	Interven. Militar
	Sec. Ministro de Economía	Genaro Aranaz	Ministro	Interven. Militar
	Subs. De Economía	Domingo vizzolini	Subsecretario	Interven. Militar
	Sec. Ministro de As. Sociales	Ing. Juan Pablo Torres Carbonel	Ministro	Interven. Militar
	Subs. De Asuntos Sociales	Alfredo Cascon	Subsecretario	Interven. Militar
	Sec. Gral de la Gobernacion	Ricardo Heine	Secretario	Interven. Militar
	Jefe de Policia	Ernesto Miguel Mendoza		Interven. Militar
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
Mayo Junio 1958	Poder Ejecutivo	Edgardo Castello	Gobernador	Democrático
	Ministro Sec de Gobierno	José Basail	Ministro	Democrático
	Sec. Privado de la Gobernacion	James Osiris Gutman Navarro	Secretario	Democrático
	Ministro Sec. De Economía	Cesar Argentino Obregon	Ministro	Democrático
	Min. Se de Asuntos Sociales	Rene Casamiquella	Ministro	Democrático
	Jefe de Policia	Pedro Miguel Perez Leon		Democrático
	Sec. Gral de la Gobernacion	Francisco Muñoz	Secretario	Democrático
	Apoderado Río Negro en Capital	Roberto Diaz Scardó		Democrático

Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
	Contralor Gral de la Provincia	Cr. Raúl David Savoi	Contador	Democrático
	Tesorero de la provincia	Humberto Illescas	Tesorero	Democrático
	Secretario Técnico	Juan Eliaron Lenzi	Secretario	Democrático
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
1959-1960	Poder Ejecutivo	Edgardo Castello	Gobernador	Democrático
	Ministro Sec de Gobierno	Ing. Aguntin Beveraggi	Ministro	Democrático
	Sec. Privado de la Gobernacion	James Gutman Navarro	Secretario	Democrático
	Sec. Gral de la Gobernacion	Sr. Oscar A Liccardi.	Secretario	Democrático
	Sec. Tecnica de Gobernacion	S. Jose Fasani	Secretario	Democrático
	Sec. Relaciones Públicas	Sr. Wilmar Berdiñas	Secretario	Democrático
	As. Tecnico Poder Ejecutivo	Juan B. Frigerio	Asesor	Democrático
	Director Personal	Sr. Raul Orofino	Dirección	Democrático
	Dir. Suministros	Dreyfuss M Issac	Dirección	Democrático
	Ministro Sec. De Economia	Sr. Francisco Muñoz	Ministro	Democrático
	Min. Se de Asuntos Sociales	Enrique Costerg	Ministro	Democrático
	Jefe de Policia	Insp. Mayor Pedro Perez Leon		Democrático
	Dir. De Prensa	Sr. Jorge Comejo	Direccion	Democrático
Fecha	Organismo	Actor	Cargo	T. de Gobierno
1959-1960	Contralor Gral de la Provincia	Cr. David Savoy	Contralor	Democrático
	Contador Gral de la Provincia		Contador	Democrático
	Tesorero Gral de la provincia	Humberto Illescas	Tesorero	Democrático
	A/C Fiscalia de Estado	Dr. Mario Ramirez	Fiscal	Democrático
	Consejo Pcial de Salud Publica	Dr. Enrique Viglione	Consejero	Democrático

Encuadrados en lo expresado por Allub podemos decir que Emilio Belenguer era nacido en Río Colorado, hijo de inmigrantes italianos, delegado ferroviario de la sede Bahía Blanca con fuerte vinculación con el presidente Juan Domingo Peron.

Por su parte ““Castello era hijo de inmigrantes vascos con fuerte influencia política en la etapa territorial””(Ruffinni, 2013:4) además tuvo cargos partidarios dentro de la Unión Cívica Radical, era socio de un conocido abogado rionegrino que luego se convertiría en Presidente de la Nación.

Edgardo Castello en su periodo como gobernador de la provincia de Río Negro, no muestra una ruptura con la línea de pensamiento de la denominada Revolución Libertadora, esto lo vemos reflejado en su primer discurso ante la Legislatura de Río Negro dirigiéndose a todo el pueblo rionegrino y a través de actos de gobierno como la sanción de la ley N° 3 que ratificó

los decretos leyes del gobierno provisional entre el 25 de Septiembre de 1955 y el 30 de Abril de 1958⁴.

En lo que respecta a la organización de los recursos humanos en los primeros momentos del regreso a la democracia traemos a colación dos leyes en primera instancia la Ley provincial N° 1^{o5} que disponía el cumplimiento del artículo 17° *in fine* de la Constitución Provincial⁶ y posibilitaba el crédito a la vivienda para todos los empleados públicos a fin de que pudieran cumplir con el requisito de residencia.⁷ Posteriormente se sanciona la ley provincial N° 45 del año 1958⁸ denominada Estatuto Escalafón del Empleado Público provincial. No es propósito

4

Ley N° 3 de ratificación de los decretos leyes del gobierno provincial entre 1955 y 1958, disponible en www.legisrn.gov.ar/consultabasica

5

Ley N° 1 Sancionada el 20/05/1958 y Promulgada el 01/12/1959. disponible en www.legisrn.gov.ar/consultabasica

6

El artículo 17° de la Constitución Provincial refiere a la estabilidad en el empleo público consignando que los nombramientos de empleados públicos cuya forma de designación no estaba prevista en la Constitución eran hechos por el Poder Ejecutivo, previo concurso de oposición y antecedentes y su remoción requería la garantía del sumario con intervención del afectado. Tienen como mínimo los mismos derechos y garantías reconocidos por la legislación común. La ley de estabilidad y escalafón que se dicte deberá asegurar la total independencia entre el cargo y las ideas políticas, sociales y religiosas de quienes lo desempeñen.

Asimismo el artículo expreso que no pueden acumularse en una misma persona dos empleos o más aunque uno sea provincial y el otro u otros nacionales o municipal con las excepciones que establezca la ley. Se establece como requisito indispensable para el empleo público la residencia en el territorio de la provincia. Constitución de la provincia de Río Negro 1957. Disponible en www.legisrn.gov.ar/costitucion de la provincia de Río Negro 1957

7

Ley de Residencia de empleados públicos fue una iniciativa de los legisladores del sector demócrata cristiano Dr. Rodolfo Salgado y Carlos Tassara cuyo objetivo era la reglamentación del artículo 17° de la Constitución provincial. Esta ley es reflejada en la prensa como un tema que despertaba expectativas entre los empleados públicos que residían en Carmen de Patagones y a los que de no haberseles dado un plazo prudencial para el cambio de residencia tendrían complicaciones, en principio por la falta de viviendas en la capital provincial. A esto podemos agregar que la citada ley establecía en su artículo 2° que el Poder Ejecutivo provincial propiciaría créditos para la vivienda destinados a estos funcionarios públicos. La Nueva Era, Número 2859 del 17 de Mayo de 1958.

8

Ley N° 45 Estatuto y Escalafón del Empleado público provincial Sancionada el 15 de Noviembre de 1958, publicada en el B.O. 19 de Marzo de 1960

de este trabajo desarrollarla en toda su letra, pero si considerar algunos aspectos como que la ley nace para dar cumplimiento al artículo N° 17° de la Constitución Provincial, bajo esta ley se denomina a los primeros empleados públicos tipificándolos

““como todos aquellos que desempeñen un empleo de carácter permanente y perciban un sueldo o remuneración incluido en la ley General de Presupuesto o en el de las instituciones autárquicas en virtud de nombramiento hechos por autoridad competente dentro de la esfera del poder administrador””(Ley N° 45,1960:1)

Este artículo nos remite a una concepción de empleado público como todo aquel agente que preste un servicio para el estado, dándole un carácter permanente, exigiendo como requisitos para el ingreso tener buena conducta, una edad entre 18 y 35 años, excepto para el personal técnico y de servicio, no poseer enfermedades infecto contagiosas, acreditar idoneidad para el empleo, mediante concurso de oposición y antecedentes. Un punto interesante es la que las designaciones que se efectuaban eran provisorias y revocables durante los tres primeros meses, al vencimiento de cuyo término adquirían el estatus de definitivas y sus titulares quedaban amparados por todos los alcances de la ley N° 45. Aquí se presenta una incongruencia dentro de la propia ley, ya que por un lado se postula la necesidad de aprobar un concurso de oposición y antecedentes, sin embargo cotejando los Boletines Oficiales tanto de la época territorial como los del periodo estudiado son escasos los llamados a concurso público de oposición y antecedentes, sólo se constatan algunos de manera esporádica que eran publicados en la Nueva Era y en su mayoría eran para cargos de Jefe de Departamentos y encontramos uno solicitando tres cadetes.⁹ Otra incongruencia legislativa se evidencia en el artículo N° 82° de la citada ley que plantea que el personal nombrado con anterioridad a la sanción de la ley N° 45 quedaban comprendidos en la garantías y privilegios y siendo confirmados en sus respectivos empleos o cargos sin “llenar ninguno de los requisitos establecidos para el ingreso en el artículo 1° y 3°”.

En la prensa analizada en el periodo no existen registros que denuncien estos hechos pero es posible inferir que la escasez de recursos humanos calificados en la época condicionaba los

9

Se registran dos llamados a concurso que son publicados en la prensa local solicitando cubrir dos cargos uno para el Ministerio de Asuntos Sociales y el otro para el Juzgado letrado de Viedma, el llamado es sin demasiadas especificaciones del perfil profesional que se busca, solo se mencionan como requisitos: ser argentino, nativo o naturalizado poseer 18 años de edad como mínimo y contar con antecedentes honorables de conducta. La Nueva Era N° 2960 del 21 de Mayo de 1960.

procesos de selección y evaluación de los mismos.

En el transcurso del año 1960 comienzan a sustanciarse la mayor cantidad de ingresos de personal a través de concurso de oposición y antecedentes, asimismo ese mismo año se inaugura el ciclo de de exámenes¹⁰ para el personal del Ministerio de Economía, el cual se efectúa por áreas y a través de un llamado a concurso interno para regularizar la situación de los empleados públicos. Con este ciclo se comenzaba a cumplir con lo estipulado por el artículo 17° de la Constitución Provincial.¹¹

En virtud de todo lo expresado y en un intento de triangulación entre el marco teórico que hemos trabajado y los hechos sociales del periodo, en relación a la noción de espacio social como aquel conjunto de posicionamientos distintos y coexistentes podemos afirmar que en los dos primeros años de gobierno de la provincia de Río Negro, se produce lo que Bourdieu expresa como lucha por el poder dentro del campo de juego, comienzan a hacerse manifiestos los diferentes posicionamientos que eran públicos dentro de las filas del propio gobierno generando una crisis institucional. Los motivos son factores políticos que derivaron en la renuncia de varios de los miembros del gabinete del gobernador Castello. Por ejemplo el 08 de Octubre del año 1960 la prensa¹² da a conocer la renuncia del Ministro de Economía de Río Negro y el 29 de Octubre de 1960 se hace cargo de la cartera de Economía el Sr. Francisco Muñoz. Esta crisis institucional derivada de la conflictiva relación que existía entre miembros de la Legislatura provincial y el gobernador Castello sumado a las internas dentro de la Unión Cívica Radical constituyeron uno de los principales conflictos que afectaron la gobernabilidad.

En lo que concierne al funcionamiento del aparato burocrático este comenzaba a conformarse con personal idóneo, tal cual se aprecia en el cuadro N° 1 algunos en especial los

10

La Nueva Era N° 2963 del 20 de Agosto de 1960.

11

En el diario la Nueva Era de fecha 3 de Septiembre de 1960 se efectúa una breve descripción de la reunión de las Juntas Calificadoras y pruebas del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro, las mismas evaluaban a postulantes ingresantes como para la promoción. Esto es un dato complementario pues el Poder Judicial no es objeto de este estudio.

12

La Nueva Era N° 2980 y N° 2983 del mes de octubre de 1960. Asimismo el 29 de Octubre se hace mención a la renuncia del Ministro del Sr. José Casamiquela siendo remplazado por Coster,

correspondientes a niveles de jefe de departamentos provenían de la etapa de provincialización y el periodo analizado 1958-1960. Pero si nos referimos a continuidad o ruptura podemos inferir a partir del análisis del cuadro N°1 que primaba la movilidad de funcionarios en especial en los cargos superiores, la mayor continuidad se da en cierta medida en el periodo de facto, un dato interesante es que José Basail quien fue Ministro de Asuntos Sociales del Interventor Wheeler a partir del 01 de Septiembre de 1955 hasta el 01 de Febrero de 1958 regresando a la estructura gubernamental en Mayo de 1958 durante el gobierno de Edgardo Castello hasta 1960, más allá de la cantidad de tiempo ocupando el cargo nos llama la atención que Castello le haya delegado una cartera tan importante como gobierno que es la caja de resonancia política de las estructuras burocráticas. Idéntica situación se registra en el caso del Ministro de Asuntos Sociales Costerg Enrique.¹³ He aquí que podemos inferir este regreso de Basail con la ¿afinidad? que hemos marcado precedentemente del Gobernador Castello con la autodenominada revolución libertadora que se visibiliza o se hace manifiesta en dos momentos concretos con la asistencia del mencionado gobernador al acto en conmemoración de la revolución libertadora y la ratificación legislativa de todos los decretos leyes del periodo de facto, ambas cuestiones mencionadas *ut supra*.

A modo de conclusión:

A lo largo del periodo estudiado en relación a la continuidad o ruptura de ciertos grupos y nombres específicos en la conformación y permanencia de la estructura burocrática estatal podemos decir que en los primeros dos años de gobierno democrático hubo una continuidad en la existencia y permanencia de ciertos nombres relacionados a cargos como ministros, secretarios, directores, como así la vinculación con el Poder Ejecutivo Nacional sea por relaciones de confianza o de imposición. Si nos referimos a los funcionarios públicos-empleados públicos- es más difícil efectuar una afirmación taxativa, sin embargo es posible inferir que los primeros nombramientos que se efectuaron de empleados públicos, que aparecen en los Boletines Oficiales como designaciones en decretos sintetizados, refieren a personas designadas que constituyeron los primeros grupos organizacionales, los cuales

13

La Nueva Era N° 2983 del 29 de Octubre de 1960, se efectúa una breve reseña del Ministro ingresante mencionando que fue subsecretario de Asuntos Sociales durante el gobierno de Wheeler, en la intervención.

poseían determinadas condiciones en relación a sus saberes y su influencia, sea por amistad o pertenencia a grupos reconocidos en la sociedad, por la necesidad de contar con una base de funcionarios para poner en marcha el nuevo estado provincial. Asimismo cabe consignar lo que hemos señalado precedentemente cuando referimos a la ley provincial N° 1.

La situación escasas de recursos humanos calificados disponibles para conformar la administración pública era un punto de inflexión en la realidad social, por lo cual hubieron políticas públicas como las planteadas por el artículo 2° de la ley N° 1 que fomentaba el crédito para la vivienda de los empleados públicos, con el fin de dar cumplimiento con el requisito de residencia. Respecto a la cuestión de la vivienda, el pago de alquiler a funcionarios provenientes de otras ciudades y provincias y la política de construcción y adquisición de viviendas estatales fueron medidas importantes como estímulos para la radicación de población calificada.

La creación del sistema de becas es otra medida en pos de contar con personal idóneo. En la distribución de cupos, es interesante ver como el acento se pone en la educación media y en menor cantidad a la educación primaria y universitaria, lo que nos permite inferir que se buscaba formar para los cargos medios de la burocracia estatal.

La creación de la Caja de Previsión Social a través de la ley provincial N° 59¹⁴ merece especial atención dado que los beneficios otorgados en la primera década de existencia operó como un gran estímulo para atraer recursos humanos calificados de otras jurisdicciones. Así lo afirma Susana Lopez¹⁵ en su tesis de maestría. Este organismo, además de los beneficios jubilatorios a temprana edad (podían jubilarse con veinte años de servicios tomando en cuenta lo aportado en otras jurisdicciones) ofrecía otros beneficios como subsidios, créditos para vivienda, y otros fines, construcción de viviendas para sus beneficiarios, entre otros.

Todas estas fueron medidas implementadas en los primeros años de existencia de esta joven

14

Ley provincial N° 59 de Creación de la Caja de Previsión Social de la provincia de Río Negro. Régimen previsional provincial, sancionada el 27 de Julio de 1959, B.O. del 28 de Febrero de 1959, disponible en www.saij.gob.ar/LPR0000059

15

Docente investigadora de la Universidad Nacional del Comahue – CURZA. Tesis “La caja de previsión social de la provincia de Río Negro”, ¿un plan estratégico?. 2017

provincia tendientes a conformar y fortalecer el recurso humano necesarios para sus organizaciones burocráticas.

Referencias Bibliográficas

Arozena José y Marsiglia Javier (2017) *la Escena Territorial del desarrollo, actores relatos y políticas*. Montevideo Editorial Taurus.

Allub Leopoldo (1996) “Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado Argentino (1810-1930), en *Estado y sociedad en el Pensamiento Nacional*”, Antología conceptual para el análisis comparado, Ansaldi Waldo y Moreno José, Cantaro, Bs. As.

Bonaudo Marta (2007) en Ruffini Martha, “La pervivencia de la República Posible en los territorios nacionales”, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Bourdieu, Pierre (1977), *La Reproducción. Elementos para una teoría de la enseñanza*. Laia. Barcelona.

Bourdieu, Pierre (2014), *Capital, Escuela y Espacio Social*, Siglo XXI Editores. Bs. As.

Colas, Héctor Jorge: *Un Gran gobernador patagónico Emilio Belenguer 1907-1992*.

Imprenta de la Legislatura de Río Negro. Viedma. 2013.

Habermas Jürgen (1999) *La inclusión del Otro*, Estudios de Teoría Política, Editorial Paidós, España, disponible en www.academia.edu/35217401

Iribarne, Pablo (2011) “Un estado de desconfianza. Notas sobre la burocracia estatal y los territorio nacionales”, *Estado y Territorios Nacionales. Política y Ciudadana en Río Negro. 1912-1930*. Hugo Quiroga y Martha Ruffini (directores). Neuquén, EDUCO

Iuorno, Graciela (2008) “La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales”. Publicado en Graciela Iuorno y Edda Crespo (coord.), *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*. Neuquén, Educo. Universidad Nacional del Camahue. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Cehepyc, Editores.

Larocca Héctor y otros (1998) *¿Que es Administración?*, Editorial Macchi Buenos Aires

Novaro Marcos (2010) *Historia de la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores

Oszlak Oscar (1982) *Reflexiones sobre la Formación del Estado y la Construcción de la*

Sociedad Argentina, en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, Enero-Marzo, Buenos Aires.

Ruffini, Martha (2013): *Política y ciudadanía en los comienzos de una nueva provincia. Río Negro 1952-1962*. XIV Jornadas Interescuelas/departamento de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Disponible en www.academia.org/000-010/701

Ruffini, Martha y Luis Blacha (2013) “La provincialización postergada de la Patagonia Argentina (1955-1958). *Tema y Debates* 25/año 17/Enero-junio 2013/pp.59-81

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

Touraine, Alan (1998) *¿Qué es democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México.

Fuentes de Información.

Anales de Legislación argentina, Tomo XV – A-1995, 14401-14433, Biblioteca de La legislatura de la provincia de Río Negro.

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.

Boletín Oficial de la Nación argentina. Disponible en www.boletinoficial.gob.ar

Cajas de Administración de Gobierno, Años 1955 a 1957, Disponibles en el Archivo Histórico de la Provincia de Río Negro.

Periodico La Nueva Era, Ejemplares de los años 1955 a 1960 disponibles en Museo Emma Nozzi, Carmen de Patagones, Provincia de Buenos Aires.

Sistema de Información Jurídica de la Nación. Disponible en www.saij.gov.ar

Decreto Nacional N° 11024 del 13 de Julio de 1955, disponible en www.boletinoficial.gov.ar

Ley N° 1 Sancionada el 20 de Mayo de 1958 y Promulgada el 07 de Diciembre de 1959,

disponible en www.legisrn.gov.ar/consultabasica

Ley N° 3 de Ratificación de Decretos Leyes del Gobierno provincial entre 1955 y 1958, Sancionada el 20 de Mayo de 1958 y Promulgada el 07 de Diciembre de 1959, disponible en www.legisrn.gov.ar/consultabasica

Ley N° 45 Estatuto Escalafon del Empleado Público provincial, sancionada el 15 de Noviembre de 1958, publicada en el B.O. Del 19 de Marzo de 1960.

Constitución de la provincia de Río Negro texto ordenado 1957, disponible en www.legisrn.gov.ar/constituciondelaprovinciaderionegro1957.