



El Ministerio de Acción Social durante el gobierno de Carlos Raúl Contín (1963-1966)

César Oscar Rosa^(*)

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s24690732/sh2nvx1hk>

Resumen

Este artículo indaga la intervención social del Estado entrerriano durante el gobierno del radical del pueblo Carlos R. Contín a través de una agencia estatal primordial en su gestión de gobierno, el Ministerio de Acción Social. Para el equipo de gobierno, el Estado provincial debía privilegiar su intervención social en la sociedad entrerriana para mejorar los servicios sociales y asistenciales para que una mayor proporción de la población estuviera mejor protegida de los males de la desigualdad. En definitiva, el gobernador decía perseguir como finalidad de su política de gobierno la igualación de oportunidades sociales, económicas y políticas, razón por la que se produjo una reorganización del esquema ministerial y un ajuste en la organización administrativa en función de una nueva estrategia de intervención estatal en los asuntos públicos considerados trascendentes y prioritarios. Sin duda, el Ministerio de Acción Social fue el mecanismo institucional privilegiado para tal fin.

Palabras clave: Política Social; Agencia Estatal; Planificación.

The institutional mechanism for the resolution of social problems during the government of Carlos Raúl Contín (1963-1966)

Abstract

This article investigates the social intervention of the Entre Ríos state during the government of the people's radical Carlos R. Contín through a primary state agency in its government management, the Ministry of Social Action. For the government team, the provincial State should prioritize social intervention in Entre Ríos society to improve social and assistance service so that a greater proportion of the population would be better protected from the evils of inequality. In short, the governor claimed to pursue the equalization of social, economic and political opportunities as the goal of this government policy, which is why there was a reorganization of the ministerial scheme and an adjustment in the administrative organization base don a new intervention strategy state in public affairs considered transcendent and priority. Without a doubt, the Ministry of Social Action was the privileged institutional mechanism for this purpose.

Key words: Social Policy; State Agency; Planning.

^(*) Profesor de Enseñanza Media y Superior en Historia (Universidad Nacional de Entre Ríos). Doctorando en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Entre Ríos). Argentina. Email: cesarosa6@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7869-4156>.



El Ministerio de Acción Social durante el gobierno de Carlos Raúl Contín (1963-1966)

Introducción

El objetivo de este artículo es indagar las estrategias de intervención social realizada desde el Estado entrerriano durante el gobierno del radical del pueblo Carlos R. Contín a través de una agencia estatal que resultó ser la columna vertebral de su gestión de gobierno, el Ministerio de Acción Social —de aquí en adelante MAS—.

Desde el punto de vista del gobernador y su equipo de gobierno el Estado provincial debía privilegiar su intervención social en la sociedad entrerriana. Esta intervención puede inscribirse en la definición clásica de *política social* concretada en la atención gubernamental dirigida a la mejora de los servicios sociales estatales mediante la planificación y el manejo técnico de problemas relacionados con la asistencia médica, jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, problemas de vivienda, cuestiones laborales y ayuda a grupos económicamente vulnerables o marginados (Laguado Duca, 2011, pp. 25-27).

Si estos “problemas sociales” justificaban - para el equipo de gobierno surgido de las elecciones de 1963- la intervención del Estado sobre la sociedad provincial, se aclara el motivo por el que, en la Entre Ríos de entonces, fuera creado por primera vez un Ministerio de Acción Social, creación hecha bajo el paradigma del desarrollo, pero privilegiando una de sus dimensiones, la social. Los problemas sociales se consideraron durante el gobierno de Contín como motivos suficientes para la intervención sobre una sociedad que debía ser regulada, es decir puesta en equilibrio y en un estado de normalidad, no por mecanismos de mercado exclusivamente, sino por intervenciones públicas a través de las cuales el Estado provincial desempeñaría el papel de garante del mantenimiento de un orden político y social justo, al mismo tiempo que debía estar moralmente comprometido con ese orden.

El establecimiento de políticas sociales específicas como cuestión de Estado es el resultado, fundamentalmente, de una lucha política en torno de la definición de qué es un problema público y cuáles las soluciones propuestas, y del agente autorizado para administrar los problemas identificados para su resolución. Para entender los matices de estos procesos, en este texto se prestará atención a la agencia creada para dar solución a los problemas de índole social identificados como tales en la sociedad provincial de entonces por el gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo —UCRP— de Entre Ríos.

La participación social del Estado como estrategia de desarrollo

La gestión de Carlos Contín estuvo orientada por valores de desarrollo social que tendían a un ideal de sociedad local en el que los derechos sociales de la ciudadanía fueran cada vez más amplios, lo que significaba que una mayor proporción de la población estuviera favorecida por un sistema estatal que le brindara seguridades consideradas básicas. Son muchos los elementos del significativo desarrollo que están presentes en el discurso de la UCRP provincial y en el del gobernador Contín; sin embargo, el lugar de las políticas sociales para el desarrollo de Entre Ríos fue central en este discurso.¹

En efecto, Carlos Contín tuvo una mayor sensibilidad y preocupación por los “problemas sociales”, rótulo que condensaba diversas cuestiones como las carencias médico-asistenciales y educativas y las situaciones de necesidades individuales o colectivas. La búsqueda de soluciones para estos problemas que afligían a parte de la “comunidad” entrerriana conformó gran parte de la agenda de gobierno de la UCRP de Entre Ríos.

Cabe señalar que con el advenimiento de Carlos Contín al poder se produjo un cambio en la concepción de la idea de desarrollo respecto al que tenía Raúl Uranga (gobernador de Entre Ríos por la Unión Cívica Radical Intransigente —UCRI— entre 1958 y 1962) y su gabinete, los que constituyeron el antecedente inmediato respecto a las políticas a seguir por la administración de la UCRP entrerriana. El gobierno de la UCRI en Entre Ríos fundamentó su política de Estado

¹ *La Acción*, Paraná, 29 de agosto de 1963, p. 3.

principalmente en un esfuerzo centrado en el crecimiento económico como precondition necesaria para el desarrollo de la provincia. En este punto, convendría recordar que la gestión de gobierno de la UCRI en Entre Ríos se basó en un intento de expansión industrial y en la construcción de una infraestructura fundamentalmente vial y eléctrica. Estos proyectos necesitaron grandes concesiones financieras que fueron provistos por el Estado provincial a través del Banco de Entre Ríos.

Para Raúl Uranga, que tenía una versión economicista del desarrollo, una vez logrado el crecimiento económico los problemas sociales se solucionarían fácilmente. En cambio, durante el gobierno de Carlos Contín hubo una variación en la concepción de desarrollo sustentada por Raúl Uranga. Para aquél, el logro de un crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo necesitaba de una población sana y lo suficientemente educada para manejar las nuevas técnicas del proceso productivo. En este sentido, las políticas sociales eran una condición indispensable para el desarrollo provincial.

En efecto, para el gobierno de la UCRP, la expansión de los servicios sociales en el área de salud, de la educación pública en todos sus niveles (tanto para formar una mayoría alfabetizada, a profesionales y a ciudadanos conscientes de sus derechos), del sistema previsional y de pensiones, de ayuda a familias carenciadas, de atención a la política laboral, de construcción de viviendas económicas y de obras de saneamiento fueron consideradas como requisitos para el crecimiento económico.²

De todos modos, bajo el lema “cuando un gobierno cava un cimiento el que le sucede debe colocar el techo”, al inicio de la gestión de gobierno de Carlos Contín se planificó la prosecución de las obras “iniciadas por gobiernos anteriores, a los efectos que no se pierdan en el vacío los recursos afectados en su inicio”³, reactivándose la labor de las obras públicas en construcción paralizadas con el anhelo de terminarlas durante el ejercicio de gobierno de la UCRP, excepto aquellas que por su envergadura requerían mayor tiempo como el túnel subfluvial o los tribunales de Concordia y Paraná.

El desarrollo como clima de época

Son muchos los elementos del significativo “desarrollo” que están presentes en el discurso de la UCRP en el gobierno de Entre Ríos, sin embargo, el lugar de las llamadas “cuestiones sociales” para el desarrollo económico fue central en este discurso. En general, los enunciados de Carlos Contín en discursos, declaraciones públicas y mensajes a la Legislatura provincial estuvieron marcados por la convicción de que los problemas sociales en Entre Ríos podían ser considerados consecuencia de un desarrollo insuficiente. Los problemas de la provincia no sólo fueron identificados como una suma de faltas materiales, que podrían ser remediadas en cierta medida con el crecimiento económico y con una redistribución de ingresos que permitirían una gradual integración de las demandas del “pueblo”, sino también como un agregado de privaciones políticas que podrían ser superadas mediante la tolerancia y el fortalecimiento institucional, en un escenario de proscripción del peronismo que necesitaba, en opinión del gobernador, de su incorporación política para conseguir una expansión de la democracia y la república.⁴

Pero el discurso del desarrollo también respondía a un clima de época. De acuerdo con Carlos Altamirano (2001), en la década de 1950 los temas ligados al desarrollo atrajeron a un heterogéneo grupo de intelectuales y partidos políticos. Según este autor el desarrollismo “estaba en el aire y remitía a un espíritu generalizado antes que a un grupo ideológico particular” teniendo diversos focos de irradiación, “tanto intelectuales como políticos, algunos de ellos de carácter internacional” como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), principal usina de pensamiento sobre el desarrollo en la región.

Por otra parte, también algunos procesos internacionales reforzaron la atracción por los temas del desarrollo, como la revolución cubana que se presentó como un modelo alternativo para América Latina. Como contrapartida, en el año 1961 surgió el programa de cooperación económica y social

² *La Acción*, Paraná, 22 de junio de 1963, p. 3 y p. 7.

³ Mensaje del Excmo. Gobernador de la Provincia Dr. Carlos Raúl Contín a la Honorable Asamblea Legislativa inaugurando el 99º Período de Sesiones, 1º de Julio de 1964. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación, p. 8.

⁴ *La Acción*, Paraná, 22 de junio de 1963, p. 3 y p. 7.

propuesto por la administración del presidente de Estados Unidos J. F. Kennedy conocido como *Alianza para el Progreso*; también la Iglesia Católica participó del debate, especialmente con las encíclicas de Juan XXIII *Mater et Magistra* de 1961 y *Pacem in Terris* de 1963. Tanto la revolución cubana, el programa de Kennedy como las encíclicas vigorizaron los postulados del desarrollo, resaltando sus elementos sociales (Altamirano, 2001, p. 55).

En agosto de 1961, las metas de la “*Alianza*” quedaron representadas en la *Carta de Punta del Este*. Aparte del desarrollo económico y social, la *Carta* anhelaba la consolidación de la democracia liberal y se proponían una serie de objetivos de modernización para la zonas rurales y urbanas con los que se esperaba salir de la situación de atraso y carestía en los que estaban sumergidos los países de Latinoamérica (Laguado Duca, 2011, pp. 122-123).

A partir de su lanzamiento desde Estados Unidos para América Latina, los objetivos de desarrollo de la “*Alianza*” se constituyeron como un programa influyente para la región. Desde entonces, la cuestión de los compromisos sociales se enlazó con las tesis del desarrollo, junto con ideas como las de integración geográfica, política y cultural. Por otra parte, ya desde la década de 1950 la técnica del desarrollo de la comunidad adquiriría una importancia cada vez mayor para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. En la década de 1960 un discurso del desarrollo entonces en boga penetró casi todas las políticas sociales de entonces y se lo consideró útil para alcanzar determinados objetivos que tuvieron como meta la promoción humana a partir de la movilización de los recursos disponibles.

En síntesis, los temas de preocupación trataron de conectar desarrollo y planificación, tanto nacional como regional y local para formar programas integradores basados, a su vez, en la coordinación de programas estatales, nacionales o locales para promover el bienestar de las comunidades. De este modo, en América Latina se expandieron planes sociales destinados a la incorporación de grupos marginados a los sistemas de educación y salud públicas, al mismo tiempo que se emprendían acciones de saneamiento de lugares habitados por comunidades económicamente vulnerables (Ander-Egg, 1970, pp. 15-57).

En este contexto, el Estado sería el responsable de emprender programas de construcción de infraestructura y viviendas y los profesionales de la asistencia social aportarían las técnicas del “desarrollo de la comunidad” para intervenir en las áreas marginales de ciudades y zonas rurales; es decir, que este rol del Estado también incluía la participación directa y organizada de las poblaciones para alcanzar su propio desarrollo.

En el programa de la *Alianza para el Progreso*, los problemas sociales dejaron de ser fenómenos accesorios del desarrollo económico, éste debió incluir necesariamente al desarrollo social. Al mismo tiempo, los contenidos económicos que conformaban el corazón del discurso del desarrollo coexistirán, de ahí en más, con un elemento ya conocido por distintos regímenes políticos pero que tendrá en esta época una función estructuradora, nos referimos a la planificación pública (Laguado Luca, 2011, pp. 121-128).

Planificación y soluciones técnicas para la agenda social

En la década de 1960, y aun antes, cuando se hablaba de planificación de ordinario se hacía referencia a la planificación del desarrollo económico nacional a través de las intervenciones del Estado. En una proporción menor se hablaba de planificación social, que era reducida a la planificación educativa, a la de salud, y a la programación de construcción de viviendas. Esta idea de planificación estaba contenida en el sentido que le daba Carlos Contín y su equipo de gobierno, pero estos incluían también la planificación para la protección de los estados de carencia. Para ellos, planificar significaba crear un conjunto de procedimientos que servirían de base para la racionalización y organización de la acción de gobierno destinados a alcanzar determinados objetivos de “mejoramiento de la sociedad” mediante la formulación de un programa de acción. Consecuentemente, la necesidad de programar se planteaba a todas las áreas de gobierno a las que se fijaba un curso de acción a partir de las decisiones tomadas.⁵

⁵ Sería extenso citar los decretos y leyes en los que se reglamentaban los planes, pero cada ámbito de la realidad social tenía el suyo. Existió un Plan de Edificación Escolar, un Plan de Obras e Inversiones del Estado, una Planificación Sanitaria, una Planificación Regional, un Plan de Electrificación Rural, un Plan Agrícola, entre otros.

En la misma sintonía, al asumir la presidencia, Arturo Illia - presidente entre 1963 y 1966 - en su mensaje a la Asamblea Legislativa se comprometió a la elaboración de un “Plan Nacional de Desarrollo” a realizarse entre los años 1965-1969, que no sólo tenía motivaciones económicas, como la intención de lograr un crecimiento equilibrado y el aumento de la demanda, sino también políticas, manifestadas en la necesidad de mejorar la democracia “modificando sustancialmente las estructuras económico-sociales.”⁶ La activación del Plan Nacional de Desarrollo había sido asignada al Consejo Nacional de Desarrollo, organismo creado durante la gestión de Arturo Frondizi, pero que tuvo su auge durante la presidencia de Arturo Illia. En este contexto, la coyuntura 1960-1975 fue denominada como la “época dorada” de la planificación en Argentina (Müller y Gómez, 2013, pp. 159-219).

Visto en perspectiva, todo plan es fundamentalmente un instrumento de un proyecto político. Traduce operativamente lo que quiere realizarse en un espacio y tiempo determinados como expresión de un programa de gobierno. Para Carlos Contín y su equipo de gobierno, la realización de sus planes implicaba un cambio efectivo y positivo respecto de la situación anterior, siguiendo los términos ideológicos del proyecto político de la UCRP en el poder (Acuña, 1984, pp. 139-182).

Recordemos que, a nivel nacional, en el ideario de la UCRP estuvo presente una articulación entre nacionalismo, desarrollo y cuestión social. En el discurso del presidente Arturo Illia, el desarrollo, no sólo será un horizonte industrialista, sino que también incluirá “el reconocimiento de los derechos humanos, la institucionalización universal de la libertad, la plena vigencia de los derechos sociales...”, como declaró en su *Discurso ante la Asamblea Legislativa* de 1964.⁷

En el ámbito provincial, el gobernador decía perseguir como una de las finalidades de su política de gobierno la igualación de oportunidades sociales, económicas y políticas, proceso que debía ser garantizado por el Estado provincial, razón fundamental por la que se produjo una reorganización del esquema ministerial y un ajuste en la organización administrativa en función de una nueva estrategia de intervención estatal en los asuntos públicos considerados trascendentes y prioritarios. En esta reorganización administrativa, el ministerio que tuvo mayor importancia e influencia fue el extenso y estratégico MAS.⁸

La reestructuración ministerial

Las reformas de la administración pública emprendidas al inicio de la segunda mitad del siglo XX en los Estados latinoamericanos más desarrollados estuvieron signadas por el paradigma de la administración para el desarrollo que reclamaba la diferenciación estructural de los ministerios, la descentralización de agencias destinadas a la realización de políticas sectoriales, la creación de empresas productivas que dinamizaran procesos de crecimiento económico y de industrialización, la creación de una “banca de desarrollo” que financiara la producción, la formación y organización de un servicio civil de carrera técnicamente idóneo, el perfeccionamiento en el uso de técnicas de organización destinadas al establecimiento de estructuras administrativas, además de la utilización de técnicas de planeamiento y programación presupuestaria (Krieger, 2013, pp. 125-163).

Estas transformaciones de los Estados nacionales implicaron la búsqueda de nuevos modelos de administración y gestión, e incluían el emprendimiento de reformas de los sistemas administrativos subnacionales, que consistían básicamente en su modernización organizacional y de procedimientos. En Entre Ríos, en octubre de 1963 —en el inicio mismo del gobierno de Carlos Contín— se anuncia como objetivo inmediato de su gestión “la organización sistemática de la actividad gubernativa” mediante una reestructuración ministerial que perseguía optimizar la actividad de los ministerios y sus reparticiones, las que deberían volverse más eficientes

⁶ Discurso ante la Asamblea Legislativa al inaugurar el período de sesiones el 1° de mayo de 1964, en *Reseña de actividades del gobierno Nacional*. Buenos Aires: Publicación de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, sin fecha de edición.

⁷ Discurso ante la Asamblea Legislativa al inaugurar el período de sesiones el 1° de mayo de 1964, en *Reseña de actividades del gobierno Nacional*. Buenos Aires: Publicación de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, sin fecha de edición.

⁸ *La Acción*, Paraná, 14 de octubre de 1963, p. 10.

“mediante una mayor uniformidad en sus respectivas esferas de competencia.”⁹ En este aspecto, el ministerio que logró el objetivo fue el novísimo MAS.¹⁰

Por otra parte, debemos recordar que la organización ministerial de los gobiernos de Entre Ríos estaba pautada por la constitución provincial de 1933 que establecía que los ministerios de gobierno debían ser tres, no pudiendo exceder ese número. El esquema ministerial heredado por el gobierno de Carlos Contín fue el diseñado durante el gobierno de Raúl Uranga y estaba compuesto por el Ministerio de Gobierno, Justicia y Salud Pública; por el Ministerio de Hacienda Economía y Educación; y por el Ministerio de Obras Públicas. Cada uno de estos ministerios tenía sus secretarías, subsecretarías y direcciones; este esquema serviría a los fines de desarrollo provincial proyectado por el equipo de gobierno de Raúl Uranga.

En el caso de la “administración Contín”, el gobernador decía perseguir como finalidad general de su política de gobierno “el cambio de las estructuras básicas de la provincia”, que en este caso consistía en la búsqueda de la igualación de oportunidades sociales, económicas y políticas para “el pueblo” de Entre Ríos, proceso político que debía ser conducido y garantizado por el Estado provincial.¹¹ En este sentido, la creación del estratégico MAS significó la obtención de una herramienta fundamental para el gobierno de Carlos Contín, ya que las actividades emprendidas por esta agencia estatal estaban determinadas por uno de los objetivos primordiales de este gobierno, que puede ser sintetizado en la obtención del bienestar social para los habitantes de la provincia.

Esta finalidad general de la política de gobierno de la UCRP en Entre Ríos exigía no sólo la dirección del Estado, sino también de la selección de las políticas públicas a seguir. En este sentido, y siguiendo un texto clásico de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1976), estimamos, junto a ellos, que las políticas públicas contienen la búsqueda de soluciones a cuestiones sociales “problematizadas”, que exigen la intervención del Estado que previamente ha tomado posición ante ellas, ya que “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976, p. 18). Las demandas sociales de salud, vivienda y mejoramiento del sistema previsional fueron algunas de las cuestiones seleccionadas como objetivos de la intervención estatal y, por lo tanto, estuvieron incluidas en la agenda de gobierno de la UCRP, pero no sólo por decisión gubernamental, sino también porque en el ámbito de la sociedad provincial fueron planteadas por diversos actores y sectores como problemas a resolver.¹²

Teniendo en cuenta el cambio de prioridades en el nuevo gobierno democrático respecto al gobierno democrático anterior, puede comprenderse mejor la reorganización ministerial llevada a cabo durante el inicio del gobierno de Carlos Contín, en la que lo primero que resalta es la creación de un nuevo ministerio, el de Acción Social. El nuevo esquema de ministerios diseñado durante enero de 1964 comprendía el Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación (en reemplazo del Ministerio de Gobierno, Justicia y Salud Pública); el Ministerio de Hacienda, Economía y Obras Públicas (en lugar del Ministerio de Hacienda, Economía y Educación); y el MAS, nueva dependencia estatal que desplazaba al Ministerio de Obras Públicas.¹³

Si la obtención del bienestar social para los habitantes de la provincia era el objetivo declarado de la acción de gobierno de Carlos Contín, entonces la creación del MAS fue la respuesta institucional lógica y eficiente, en tanto que se esperaba que desde ella se instrumentaran las soluciones que aquejaban a la sociedad civil provincial. Por esta razón, este ministerio aglutinó una extensa serie de Subsecretarías y Direcciones, hasta entonces dispersas en distintas dependencias, que comenzaron a orientar su intervención en función de los problemas sociales locales a solucionar para constituir el orden social deseado en Entre Ríos por el equipo de gobierno de la UCRP.

⁹ *La Acción*, Paraná, 18 de octubre de 1963, p. 3.

¹⁰ Ley 4456/63 Referente al nuevo ordenamiento administrativo del Poder Ejecutivo. Paraná, Publicación Oficial, 1963.

¹¹ Mensaje del Centenario. 100º Período Legislativo, 1º de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 13.

¹² *La Acción*, Paraná, 26 de agosto de 1963, p. 3.

¹³ Decreto 27 M.O.P. de 1964. Por medio del cual se delimitan las competencias de los tres ministerios según la función asignadas a cada uno. 15 de enero de 1964.

La manera en que el gobernador imaginaba a la sociedad civil provincial que surgiría de su gestión de gobierno, y de su comunidad política (con los derechos que otorgaba su pertenencia a ella), tal como se declaraban en sus discursos y mensajes, deberían tener un funcionamiento armónico en la que se podría “practicar la reconciliación sin retaceos.” El horizonte de realización de su gobierno tendía al logro del funcionamiento armónico de la sociedad entrerriana, el que sería producto de la existencia de una correspondencia íntima entre gobernantes y gobernados; es decir, que poder y consentimiento serían los términos de una ecuación positiva en tanto que tal correspondencia se mantuviera.¹⁴

El anhelo dominante de Carlos Contín al momento de su asunción al mando de gobierno era el logro de la “cordialización de la Provincia”, primer paso para la creación de un “clima de tolerancia y comprensión” en que las discrepancias se disolverían gracias al “compromiso” del Poder Ejecutivo en bregar por una convivencia efectivamente armónica. Según el nuevo gobernador (ignorando la proscripción electoral vigente) las elecciones de julio de 1963 habían dejado como saldo positivo la “predisposición aglutinante hacia la concordia” por parte de una ciudadanía que supuestamente se daba cuenta de su disposición “a gobernar a todos por igual.”¹⁵ Este trato igualitario se creía cumplido gracias “a una determinación propia que no sufrirá modificación alguna”, pero también por el “aporte invaluable” de partidos políticos, de las distintas “asociaciones que orientan la opinión pública de la Provincia” y de las instituciones del Estado en la que el MAS tenía un rol clave¹⁶. En efecto, la intervención del Estado como motor del desarrollo y el papel que jugaba en la construcción de una democracia social con sus correspondientes derechos sociales trazaba el perfil de sociedad provincial anhelada por Carlos Contín para la Entre Ríos de entonces.

Pero el nuevo esquema ministerial no sólo respondía a la utopía igualitaria de la provincia imaginada por Carlos Contín y su gabinete, sino que también el proyecto de gobierno atendía a la necesidad de crear políticas específicas para mantener sus apoyos originales e incluso ampliarlos, de modo que la política social durante la gestión de Carlos Contín constituyó también una estrategia fundamental para ese fin. Esta política combinó dos elementos centrales entrelazados: la ya citada planificación y la resolución técnica de los problemas sociales en la provincia.¹⁷

Para Carlos Contín y su equipo de gobierno la realización de sus planes implicaba un cambio efectivo y positivo respecto de la situación política y social anterior a su gobierno, siguiendo los términos ideológicos del proyecto político de la UCRP. Sin embargo, más allá de los mandatos doctrinarios del partido que influyeron en la acción de gobierno de la “gestión Contín”, la confianza en la planificación y “la técnica” eran tan sólidas que creaban consensos sobre su importancia en el equipo de gobierno.¹⁸ Si con la planificación del gobierno se trataba de introducir racionalidad a la acción política, entonces se necesitaba de la “técnica” para llevar a cabo las acciones de tipo social y cultural que tanto interesaban al gobernador.

El manejo técnico de los problemas sociales durante el gobierno de Carlos Contín estaba centrado en políticas que involucraban a sectores de la sociedad local, y tendían a desnaturalizar los problemas y sus soluciones. En efecto, para esta mirada no había nada natural en los problemas sociales y las soluciones debían ser construidas racionalmente. Los problemas se identificaban a partir de informes sobre la realidad basados en la investigación empírica de la sociedad provincial, y sus soluciones dependerían de la adecuada aplicación de las prescripciones proporcionadas por el saber acumulado sobre administración pública, economía y asistencia social.¹⁹

¹⁴ *El Diario*, Paraná, 19 de diciembre de 1963, p. 4.

¹⁵ Mensaje del Centenario. 100º Período Legislativo, 1º de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 7.

¹⁶ Mensaje del Centenario. 100º Período Legislativo, 1º de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, pp. 7-8.

¹⁷ La delimitación de una esfera de intervención social promovió la emergencia de un personal específico para instrumentarla. En el esfuerzo de profesionalización del “sector social” el Poder Ejecutivo crea en noviembre de 1964 el Cuerpo de Asistentes Sociales, dependiente del MAS. El organismo tendría a su cargo la planificación y resolución técnica de los estados de carencia. Éste fue un antecedente de la Facultad de Trabajo Social fundada en 1966.

¹⁸ *La Acción*, Paraná, 26 de octubre de 1963, p. 2.

¹⁹ Decreto 762 M.O.P. de 1963. Por medio del cual se declara preocupación fundamental del P. E. obtener el máximo de eficiencia en los servicios que presta el Estado. 27 de noviembre de 1963.

Dados los datos de la realidad, entre los que destacaba una crisis económica potencialmente paralizante²⁰, la utilización de soluciones técnicas como instrumento de la política de reorganización administrativa también aludía a criterios o pautas estandarizadas para esa época que perseguían el propósito de llevar a cabo un proceso de reformas de la administración pública provincial; en este caso, el relacionado con una amplia dimensión social que sería objeto de intervención social estatal a través de la creación del MAS.

El Ministerio de Acción Social

La reorganización administrativa realizada al inicio del gobierno de Carlos Contín fue concebido como un proceso incremental; es decir, que la naturaleza de los problemas y obstáculos encontrados en la sociedad entrerriana, provocaron la creación, por parte de la nueva gestión de gobierno, de nuevas dependencias dentro de los tres ministerios. El MAS fue creado para solucionar los problemas sociales presentes y emergentes en Entre Ríos, y actuó como “primus inter pares” con relación a los otros ministerios, funcionando sus dependencias como organismos coordinadores de las cuestiones social.

El MAS heredó parte de la estructura de la anterior Subsecretaría de Salud Pública dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Salud Pública e incorporó competencias que antes estaban a cargo de otras agencias. En un principio, dependieron del MAS, mediante su Subsecretaría de Salud Pública las siguientes reparticiones: la Dirección General de Sanidad, los servicios médico-asistenciales públicos de toda la provincia (hospitales, clínicas, sanatorios y dispensarios) y el Departamento Administrativo. En tanto se completara la estructura del Ministerio, dependieron directamente de él la Dirección Provincial del Trabajo, la Dirección Asistencial de Menores, la Caja de Asistencia Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones, el Instituto Autárquico Provincial del Seguro y el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda.²¹

Pero el MAS era como un universo en expansión, y con el tiempo fue sumando más dependencias y creando otras, a la vez que se reorganizaba internamente; por ejemplo, a la Subsecretaría de Salud Pública se le sumaron nuevas dependencias como la Dirección de Farmacia e Industrias Farmacéuticas, la Dirección de Bromatología, la Dirección de Epidemiología, la Dirección de Saneamiento Ambiental, la Dirección de Suministros, la Dirección de Deportes y Dirección de Turismo Social y hasta una Sección de Automotores para facilitar los traslados, al que se anexó un Taller de Mantenimiento. Al mismo tiempo, el antiguo Departamento de Trabajo fue elevado al rango de Subsecretaría de Trabajo, también dependiente del MAS, creándose a mediados de 1964 otra dependencia con nivel de subsecretaría, la Subsecretaría de Estado de Acción Social.²² En septiembre de 1964 se insistía que resultaba imprescindible un nuevo reordenamiento de las funciones y organismos administrativos del MAS, como medio de racionalizar su actividad. Este reordenamiento se debía a que la existencia de problemas comunes a todo el ministerio obligaba a un reagrupamiento de funciones, a la eliminación de órganos superpuestos y a la reubicación de otros. Para resolver los problemas comunes a todo el ministerio se creó una Dirección de Despacho que atendería todos los asuntos relativos al personal, habilitaciones, Registro de Decretos y Resoluciones, correspondencia ministerial, asesoría jurídica, bibliotecas sanitarias, publicaciones, etc.²³

²⁰ Para Carlos Contín, al momento de su asunción, la provincia estaba estancada. En efecto, el anterior Interventor Federal que gobernó Entre Ríos entre 1962 y 1963, el capitán retirado Leandro Ruiz Moreno, luego de diagnosticar una crisis económica terminal en la provincia, había llevado a cabo un plan de austeridad basado en la reducción del gasto público. Este plan encontraba sus causas, según el gobernador interventor, en los despilfarros llevados a cabo durante el gobierno anterior al suyo, el de Raúl Uranga, cuyos gastos habían excedido las posibilidades económicas de la provincia. Esta conclusión llevó a la intervención federal a un estricto régimen de recorte presupuestario que ralentizó o, directamente, frenó obras emprendidas por Raúl Uranga. En síntesis, ocurrió un deterioro productivo acompañado de restricción del crédito, caída de los salarios reales y congelamiento de salarios estatales, por lo que la recesión golpeó a los sectores medios y populares con más intensidad. Estos acontecimientos se produjeron en un contexto inflacionario.

²¹ Mensaje del Centenario. 100º Período Legislativo, 1º de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, pp. 11-12.

²² Decreto 27 M.O.P. de 1964. Por medio del cual se delimitan las competencias de los tres ministerios según las funciones asignadas a cada uno. 15 de enero de 1964.

²³ Decreto 4440 M. A. S. de 1964. Por medio del cual se procede a un reordenamiento de las funciones y organismos administrativos del M.A.S. como medio de racionalizar su actividad. 22 de septiembre de 1964.

En la medida en que el objetivo “finalísimo” del gobierno era concebido como un proceso de modificación de los “aspectos estructurales” de la sociedad entrerriana, la “acción social”, entendida como la instrumentación de políticas tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la provincia, asumía una posición central en la estrategia de transformación provincial. Este ambicioso propósito coincidía con la cada vez mayor amplitud de las áreas de incumbencia del MAS al que le competía todo lo inherente al logro de un mayor bienestar social de la población, es decir, la asistencia de todos los estados de necesidad, grupales e individuales (como la asistencia de menores y de la ancianidad), el mejoramiento de los servicios sociales, de la salud pública, de la seguridad social, la promoción de la familia, la construcción de viviendas populares y de edificios públicos.²⁴

La acción del Ministerio de Acción Social

Como señalamos, la propuesta programática de la UCRP tomó un discurso del desarrollo que dejaba de considerar lo social como un efecto secundario de la economía. Esta idea será sostenida tanto por Arturo Illia como por Carlos Contín; ambos conectarán el desarrollo con la planificación y la redistribución de ingresos para una propuesta de democracia social que necesitaba de la intervención estatal. Esta idea implicaba separar el ámbito social del puro mecanismo del mercado; estas ideas, similares a las de la socialdemocracia europea, estarán cruzadas por un nacionalismo económico que defendía el gobierno de la UCRP (Acuña, 1984, pp. 139-151). Estas nociones surgidas de los mandatos doctrinarios del partido que influían en la acción de gobierno de la “gestión Contín” encontraban las soluciones a los problemas de la provincia en la aplicación de políticas sectoriales y poblacionales. Los problemas sociales por resolver, a los ojos de los gobernantes, eran múltiples, pero algunos eran urgentes. Primero, la minoridad; se remarcaba que el Estado cumplía con una de sus funciones sociales más importantes al arbitrar medidas tendientes al amparo de los menores que carecieran de familias o que pertenecieran a las económicamente incapacitadas para su protección; dentro de este conjunto se incluía como sujetos de cuidado estatal al grupo que conformaba la “delincuencia juvenil.” En procura de la superación de la situación de abandono, y “para el afianzamiento de la dignidad humana” se crearon institutos de clasificación (para estudiar cada caso) de recepción de niños y adolescentes en condición de vulnerabilidad. Se instituyeron becas en escuelas secundarias para adolescentes “pobres e indigentes en condiciones de estudiar” y subsidios de diversa índole para las instituciones privadas que atendieran a menores necesitados de ayuda.²⁵

Un ejemplo de creación institucional fue, entre otros, la Escuela Hogar para Niños Desamparados de la ciudad de Basabilbaso, departamento Uruguay que, naturalmente, dependía de la Dirección Asistencial de Menores, perteneciente al MAS.²⁶ Pero se consideraba que la acción del Estado debía abarcar también la situación de menores cuyos padres debían desatender su cuidado por razones de trabajo, por este motivo se crea una Guardería Infantil - también dependiente de la Dirección Asistencial de Menores - para hijos e hijas de trabajadores en el entonces paupérrimo barrio San Agustín de la ciudad de Paraná.²⁷ Estas guarderías se replicaron en otros lugares de la provincia. Último ejemplo de la expansión estatal en el cuidado de menores es la clausura de la Sociedad de Damas “La Caridad” de Gualaguaychú y el traslado de la institución a la Dirección Asistencial de Menores.²⁸

En fin, no sólo se expandieron los institutos de cuidado de menores, como la creación del Hogar de Niñas “Remedios de Escalada de San Martín” en Concepción del Uruguay,²⁹ sino que además se protegió a niños trabajadores como los vendedores de periódicos en la vía pública, a los que se

²⁴ *La Acción*, Paraná, 18 de octubre de 1963, p. 3.

²⁵ *La Acción*, Paraná, 12 de enero de 1964, p. 2.

²⁶ Decreto 4292 M.A.S. de 1964. Por medio del cual se arbitran medidas tendientes a amparar a los menores de la Provincia, que carecen de familia o bien estas no tienen capacidad económica suficiente para hacerlo. 11 de septiembre de 1964.

²⁷ Decreto 5397 M.A.S. de 1964. Por medio del cual la Comisión Unión y Progreso y un grupo de vecinas del barrio San Agustín solicitan la instalación de una Guardería Infantil. 13 de noviembre de 1964.

²⁸ Decreto 5579 M.A.S. Por medio del cual se transfiere a favor del Gobierno de la Provincia los bienes de la ex Sociedad La Caridad, de la ciudad de Gualaguaychú. 25 de noviembre de 1964.

²⁹ Decreto 2930 M.A.S. Por medio del cual el P. E. mediante del Ministerio de Acción Social adquiere el dominio del inmueble que ocupa el Hogar de Niñas “Remedios de Escalada de San Martín” dependiente del Consejo del Menor del Ministerio de Acción Social. 8 de junio de 1965.

consideraba en riesgo físico y moral por estar lejos de sus domicilios en horas de la noche y la madrugada. Por este motivo se creó en la ciudad de Paraná el Albergue para Canillitas “Crisólogo Larralde” para su protección de los peligros de diversa índole y para su cobijo y alimentación.³⁰ Esta creación fue la primera en su género en Argentina, y según el ministro a cargo del MAS, Sergio Montiel³¹, no se conocía otra similar en el mundo.³²

Además de estas creaciones, se otorgaron una gran cantidad de subsidios para atender las necesidades del sistema de protección de menores, y por medio de la Dirección de Suministros se distribuyeron víveres, ropas, calzados, ayudas de emergencias, prótesis a quienes las necesitaran, además de pasajes para el transporte. Esta Dirección ayudó a menores “desvalidos”, pero también a madres desamparadas, jubilados y ancianos y a todos los que reclamaran alguna ayuda material.³³

Respecto al cuidado de la ancianidad, fueron muchísimos los decretos con los que se otorgaron pensiones de ancianidad conforme a la Ley 4035 que estipulaba las condiciones de acceso a esta forma de protección, entre las cuales, la más visible era padecer un estado de desprotección económica. También se otorgaron subsidios a asilos, como el subsidio mensual que recibió el Asilo de Ancianas “Hogar Vivanco” de la ciudad de Nogoyá en “cumplimiento de sus fines de bien social.”³⁴ Estas realizaciones se reprodujeron hasta el fin del gobierno de Carlos Contín.

Bajo la idea “Jubilación no quiere decir castigo”, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia atendía las prestaciones de acuerdo con los aportes. Según Carlos Contín, para su gobierno, los jubilados merecían el mismo trato que el empleado en actividad porque habían sido sus antecesores en el trabajo y “porque tienen la misma conformación humana.”³⁵ Así, las jubilaciones merecían la actualización y efectivización inmediata, otorgándose, a partir del aumento de los aportes de los sueldos mayores, el 82% móvil y automático sin límite de sueldo para todos los trabajadores de la Administración Pública. El sistema solidario de jubilaciones también era considerado un sistema con “fines sociales.”³⁶

Por otra parte, respecto al problema de la falta de viviendas en Entre Ríos, era considerado por el gobernador como un problema social antes que, de mercado, y la principal razón de esta apreciación era el continuo éxodo rural que tenía como resultado el desequilibrio socioeconómico provincial, especialmente por el surgimiento de barriadas pobres en los límites de las ciudades grandes de Entre Ríos. En este caso, el plan consistía en erradicar el “rancho intruso” y reemplazar los techos de paja y los muros de adobe por casas “de material”, es decir ladrillos y chapa.³⁷

El verdadero artífice del plan era el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda (IAPV), como ya sabemos dependiente del MAS, y estaba destinado a beneficiar especialmente a las familias incapacitadas de acceder a fuentes de financiamiento privadas. Para esto se recurrió a la construcción de viviendas con fondos propios del Instituto que provenían de un impuesto a la Lotería provincial, pero también con un crédito de la Caja de Ahorro Postal de 100 millones de pesos moneda nacional, y con 80 millones destinados para ello en el presupuesto vigente para 1965. Hacia mediados de ese año, por medio del Instituto se habían terminado 214 viviendas cuya construcción estaban paralizadas, y comenzaba un plan de construcción para toda la provincia de 190 unidades económicas y de monoblocks para las ciudades de Paraná, Diamante y Concordia.³⁸ La vivienda tuvo en los planes de gobierno un lugar de prioridad entre las obras a ejecutar para promover el desarrollo económico y social de la provincia, ya que se consideraba que la actividad

³⁰ Decreto 2929 M.A.S. Por medio del cual se crea en la ciudad de Paraná el Albergue de Tránsito para asistir a vendedores de diarios menores de edad durante horas de la noche. 8 de junio de 1965.

³¹ Sergio Montiel, comenzó su actuación política en el gobierno de Contín como ministro de Obras Públicas, pero rápidamente ocupó el cargo de ministro del MAS. De amplia trayectoria dentro del radicalismo fue gobernador de la provincia por este partido en dos ocasiones, la primera durante el período 1983-1987 y la segunda durante el período 1999-2003.

³² *La Acción*, Paraná, 24 de julio de 1965, p. 7.

³³ *La Acción*, Paraná, 08 de mayo de 1965, p. 2.

³⁴ Decreto 2993 M.G.J. Por medio del cual el Gobierno de la Provincia en cumplimiento de sus fines de bien social asigna un subsidio mensual al Asilo de ancianas Hogar Vivanco de la ciudad de Nogoyá. 10 de julio de 1964.

³⁵ Mensaje del Centenario. 100° Período Legislativo, 1° de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 15.

³⁶ Mensaje del Centenario. 100° Período Legislativo, 1° de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 15.

³⁷ *El Diario*, Paraná, 21 de marzo de 1964, p. 3.

³⁸ *Mensaje del Centenario. 100° Período Legislativo, 1° de julio de 1965*. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Provincia de Entre Ríos, p. 19.

de la construcción movilizaba importantes sectores de la producción, subsidiarios a esos trabajos y, en consecuencia, dinamizaban una importante cantidad de mano de obra, fomentando las tan anheladas fuentes de trabajo. En prosecución de estos objetivos se convocó a los intendentes de toda la provincia para analizar las características y necesidades de cada lugar para trazar planes que satisficieran los requerimientos más urgentes de la población. También se planificaron las fuentes de financiación de estos planes.³⁹

Un sistema importante para la construcción de viviendas resultó ser el “Sistema de Ayuda Mutua”, método basado en la solidaridad comunitaria, el que ayudó al gobierno de la provincia a concretar un plan de construcciones llevado a cabo a través de los propios vecinos con la colaboración del gobierno que entregaba el material necesario a los que estaban dispuestos a levantar sus propias casas.⁴⁰

Por otra parte, el MAS, mediante su Subsecretaría de Trabajo, atendería todo lo concerniente a las relaciones entre el capital y el trabajo, que incluía la inspección, vigilancia, higiene y seguridad en el trabajo; la protección integral de los trabajadores; la “plenitud” del empleado y la elevación de sus niveles de vida. Vigilaría la migración interna y externa en la provincia, además de la creación y extinción de fuentes de trabajo; atendería la orientación, capacitación, recapitación y rehabilitación de los trabajadores. Facilitaría las negociaciones y atendería el régimen de convenciones colectivas y asociaciones profesionales e intervendría obligatoriamente como mediador, árbitro y conciliador en los conflictos colectivos e individuales de trabajo.⁴¹

Entre los actos de promoción económico-social considerados necesarios para el crecimiento de la provincia, el “turismo social” llevó al gobierno a establecer una Dirección exclusiva que atendiera al turismo en Entre Ríos. Considerada una fuente económica y un derecho al esparcimiento, el turismo fue promovido por la Dirección de Turismo Social dependiente del MAS, que contribuyó a la construcción de una red primaria de grandes campamentos con instalaciones sanitarias, agua corriente, vestuarios, luz, vivienda para cuidador y proveeduría en las ciudades de Gualaguay, Gualaguaychú, Concordia, Concepción del Uruguay, Paraná, Villaguay y Colón.⁴²

También se construyó una red secundaria, con similares instalaciones, pero de menor capacidad en Hernandarias, Curtiembre, San José Hernández y San Jaime de la Frontera. Por otra parte, a través de la Dirección de Deportes, se canalizó el turismo de jubilados y familias de menores ingresos.

Para la construcción de estas redes de campamentos, el Poder Ejecutivo acordó subsidios a las comunas para que fueran incorporando las comodidades necesarias para la expansión de la exploración del turismo en la provincia, bajo el “firme convencimiento que la explotación racional y metódica de la potencialidad turística entrerriana, llevada a cabo mediante una acción calificada, constituirá un significativo aporte a nuestro progreso general.”⁴³

Por otra parte, Carlos Contín destacaba que, cuando se proyectó la ley de creación del MAS, se hizo - especialmente - para atender con eficiencia el problema de preservación de la salud, remarcando que, si en una actividad era necesaria la planificación, ella era la que concernía a la salud pública.⁴⁴ En este sentido, en el área de bienestar social, una de las preocupaciones fundamentales del gobierno de la provincia había sido la de contribuir a la recuperación, protección y fomento de la salud en todos los niveles de la comunidad con acciones que, superando los servicios que tradicionalmente se prestaban, casi con exclusividad en los centros urbanos, llegaran también, y mejorados, a la población rural, donde era más notoria la carencia de una política sanitaria que respondiera a las necesidades del “hombre común” [...] “puntal de la economía entrerriana y factor decisivo de desarrollo.”⁴⁵

Según el gobernador, siguiendo un sano criterio de racionalización, se había reestructurado íntegramente la Subsecretaría de Salud Pública, dependiente del MAS, creando seis Direcciones

³⁹ *La Acción*, Paraná, 08 de mayo de 1965, p. 2.

⁴⁰ *La Acción*, Paraná, 15 de diciembre de 1965, p. 3.

⁴¹ *La Acción*, Paraná, 12 de enero de 1964, p. 2.

⁴² *La Acción*, Paraná, 02 de julio de 1965, p. 3.

⁴³ Mensaje del Centenario. 100° Período Legislativo, 1° de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 17.

⁴⁴ Mensaje del Centenario. 100° Período Legislativo, 1° de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 14.

⁴⁵ *La Acción*, Paraná, 02 de noviembre de 1964, p. 2.

que abarcaban todos los aspectos técnicos vinculados con la atención de la salud. Con la creación de la Dirección de Bromatología y la Dirección de Farmacia e Industria Farmacéutica se pudo dar unidad a los servicios provinciales en ambas materias, lo cual permitió adecuar una legislación confusa a fin de resguardar la calidad de los productos y la lealtad comercial.⁴⁶

Mediante la creación de la Dirección de Epidemiológica, se logró reunir orgánicamente toda la actividad y todos los organismos pertinentes para la lucha preventiva contra las enfermedades. Por otro lado, fue creada en Entre Ríos una Escuela de Enfermería con nivel universitario, siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud y del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la nación.

También fue creada la Dirección de Saneamiento Ambiental que permitió a la provincia adherirse al Plan Nacional de Aguas Potables para las poblaciones rurales menores de 3000 habitantes. Con este plan, en coordinación con Obras Sanitarias e Hidráulica de la provincia, el beneficio alcanzaría a más de 120 poblaciones a las que paulatinamente se iría proveyendo de agua potable domiciliaria. Las obras, de acuerdo con el régimen de la ley, deberían ser financiadas con fondos otorgados mediante el presupuesto nacional, créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, aportes de la provincia y de las comunidades interesadas.⁴⁷

Otra de las prioridades esenciales de un Estado provincial que buscaba expandir sus actividades a fin de lograr un estándar de vida superior para su población, era la adquisición de medicamentos para los hospitales que tuvieran que atender enfermos que no poseían recursos suficientes para adquirirlos. Para esto, se descentraliza la administración para que los directores y cooperativas a cargo de cada hospital de la provincia fueran los responsables de la adquisición de medicamentos de acuerdo con las necesidades de cada establecimiento.⁴⁸

En fin, el gobernador Carlos Contín insistió desde el principio hasta el final de su gobierno que la prestación de servicios asistenciales debía revestir el carácter de un verdadero servicio público y por tanto debía tener un carácter plenamente universal y gratuito, abarcando íntegramente a toda la población de la provincia. Sin embargo, luego de reconocer que en el sistema internacional el Estado intervenía, decidía y actuaba cada vez en mayor medida, tampoco había que perder de vista que el sistema económico de occidente se basaba en el mercado, y que en todo occidente los servicios públicos hospitalarios eran considerados “onerosos.” Lo mismo ocurría en Entre Ríos.⁴⁹ Luego de remarcar que el Estado provincial cuando satisfacía una necesidad pública por medio de un servicio público no perseguía fines de lucro, aclaraba que, en el marco de una crisis económica como la que atravesaba la provincia, se debía percibir alguna tarifa o tasa por la prestación que realizaba. Para Contín, considerando que el Estado entrerriano no tenía la capacidad financiera como para solventar por sí solo un servicio que demandaba gastos cada vez más ingentes para su sostenimiento y funcionamiento, se hacía necesario establecer una tarifa selectiva para la salud pública.⁵⁰

Bajo estas circunstancias, el Estado provincial debía tener siempre, según el gobernador, la obligación de prestar sus servicios en forma gratuita a aquellos cuyos ingresos estuvieran por debajo del tope mínimo, pero también tenía la obligación y el derecho a prestarla a los que estaban por encima de él. Para ello, se reglamentó un sistema tarifado para los sectores de mayores recursos, a los cuales se les ofrecía como alternativa los servicios públicos médico-asistenciales si querían recurrir, por supuesto voluntariamente, a ellos. Frente a esta alternativa, se aclaraba que no significaba un cercenamiento de los derechos de la actividad privada, ni mucho menos una competencia con esos servicios médico-asistenciales.

De hecho, se reconocía la importancia de los servicios médico-asistenciales privados y de “las clases menos necesitadas” [...] “cuando son éstas las que concurren con su esfuerzo a mantener al Estado”; sin embargo, estaba claro que el mayor peso del sostenimiento de los servicios médico-asistenciales recaía sobre el Estado provincial. Con el paso del tiempo, para el gobernador, dada la circunstancia económicamente negativa por la que se atravesaba, se convirtió

⁴⁶ Mensaje del Centenario. 100° Período Legislativo, 1° de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 18.

⁴⁷ Mensaje del Centenario. 100° Período Legislativo, 1° de Julio de 1965. Paraná, Publicación de la Dirección de Prensa de la Gobernación de Entre Ríos, p. 18.

⁴⁸ *La Acción*, Paraná, 25 de junio de 1964, p. 2.

⁴⁹ *La Acción*, Paraná, 19 de noviembre de 1964, p. 3.

⁵⁰ *La Acción*, Paraná, 19 de noviembre de 1964, p. 3.

en una ficción la prestación enteramente gratuita por parte del Estado que, de este modo, se asemejaría más a un sistema de beneficencia que a un servicio público integrante de la seguridad social.⁵¹

El mismo límite económico tuvo la ayuda a la minoridad desprotegida, que necesitó de la participación de cooperadoras que colaboraran en acciones ligadas al “bienestar social” de ese sector de la población; también existieron cooperadoras dedicadas al sostenimiento de asilos de ancianos. De la misma manera, y por el mismo motivo, fueron convocadas con más asiduidad asociaciones civiles como las vecinales para que prestaran su colaboración en la construcción de viviendas mediante el trabajo directo.⁵² Además, se hizo énfasis en el desarrollo de otro tipo de asociación, el cooperativismo, como una de las formas más adecuadas de resolver la insuficiencia de capacidad económica del Estado provincial, y como un elemento esencial para un desarrollo rápido y armónico de sectores ligados a la economía como el turismo, o el tendido de redes de agua potable.

La realidad de la crisis económica provincial imponía límites a la política social de Contín que al principio de su gobierno pretendió la universalidad plena y la gratuidad absoluta de los servicios sociales estatales, y determinaba que los servicios públicos hospitalarios fueran considerados, hacia mediados de su mandato, “onerosos.” Por esta razón se concluía que el uso de los servicios hospitalarios, aunque fueran un derecho de toda la población, deberían también sostenerse mediante algún pago de los que concurrían al sistema de salud, pago que se haría según la propia capacidad económica de los pacientes, sin perjuicio de la exención para quienes no alcancen una capacidad económica mínima.⁵³

Críticas al sistema de intervención social del Estado provincial

La delimitación de un espacio de intervención social no fue sólo consecuencia de una acción voluntarista del grupo de gobierno. Aunque el gobierno de Carlos Contín estuviese obligado a evaluar las situaciones en las que intervendría o no, a seleccionar los destinatarios del auxilio, sus políticas sociales se establecieron en un campo de lucha con sus opositores que contribuyó a la delimitación de los grupos que debían ser destinatarios de ayuda, asistencia o auxilio.

En el contexto provincial, el gobierno de Contín, autoproclamado como “protector de los sectores populares”⁵⁴ y autopercebido como sostenedor de una “política popular” llevado a cabo por un “gabinete popular”,⁵⁵ recibió críticas. Su principal oposición política, los miembros de la UCRI de Entre Ríos —en su mayoría ex funcionarios del gobierno de Raúl Uranga— sostuvieron que su política de bienestar social eran solamente tareas asistenciales relegadas a sectores marginales, es decir, aquellos que por diferentes motivos no eran capaces de valerse en el mercado de trabajo.⁵⁶

También existieron cuestionamientos de otro tipo, como las que esgrimieron corporaciones como la Sociedad Rural de Entre Ríos quienes, amparados por tradicionales discursos del liberalismo económico, se opusieron a la intervención del Estado provincial realizada con la sanción de la ley 4451 del 11 de diciembre de 1963 que creaba un gravamen del 3 por ciento a los productos agropecuarios que se aplicaría en principio hasta diciembre de 1964, aunque luego se extendería en el tiempo. El impuesto gravaría la venta de cereales, semillas, oleaginosas y lanas; al ganado bovino, ovino y equino que se enajenase con destino al faenamiento y se abonaría por el propietario de los bienes gravados.

La ley estipulaba taxativamente que esta fuente de recursos recaudado por el Poder Ejecutivo sería destinada a la construcción de caminos, escuelas, comisarias, centros de salud, comunicaciones —especialmente en el medio rural—, aumentos de sueldos y salarios al personal

⁵¹ Decreto 5408 M.A.S. Por medio del cual se determina el carácter que revisten los servicios que presta el Estado en sus establecimientos hospitalarios. 13 de noviembre de 1964.

⁵² *La Acción*, Paraná, 10 de mayo de 1965, p. 2.

⁵³ Decreto 5408 M.A.S.

⁵⁴ *La Acción*, Paraná, 24 de noviembre de 1963, p. 5.

⁵⁵ *La Acción*, Paraná, 30 de septiembre de 1963, p. 3.

⁵⁶ *El Diario*, Paraná, 17 de enero de 1966, p. 4.

de la administración pública. En caso de que hubiese un remanente podría invertirse en el pago de partidas que afectasen al Plan de obras e inversiones del Estado.⁵⁷

Para la Sociedad Rural de Entre Ríos esta era una intervención del Estado que distorsionaba las leyes del mercado y desviaba capitales que invertidos privadamente permitirían multiplicar la productividad, lo que redundaría en el aumento de la riqueza provincial. Los sostenedores de este argumento concluían que era la provincia la que más perdía cuando se dificultaba el funcionamiento de las instituciones “libres” mediante leyes “demagógicas.”⁵⁸

Ante estas críticas, el gobernador contestaba que la implantación del impuesto sería por término breve y que oportunamente sería reemplazado por otro más amplio (es decir, que no recaería sólo en el sector agropecuario) y económicamente más dinámico, aludiendo con esto de nuevo al reemplazo del tributo por otro que dinamizara la economía desgravando al que produjera mejor y “poniendo mayor incidencia tributaria” al ocioso.⁵⁹

Conclusión

Este artículo tuvo como objetivo general analizar la intervención social del Estado entrerriano durante el gobierno de Carlos Contín a través de la creación de una dependencia estatal clave para su gestión de gobierno, el MAS. La intervención del Estado provincial como motor del desarrollo y el papel que jugó en la construcción de una “democracia social” con sus correspondientes derechos sociales delimitaron el perfil de sociedad que imaginaba Carlos Contín para la provincia de Entre Ríos de entonces.

Carlos Contín asumió el gobierno en un tiempo signado por la crisis política y económica, las que dejaron a la provincia en un estado de virtual estancamiento. En este contexto, Carlos Contín consideró que su misión era retomar y concluir aquellas obras comenzadas durante la gestión de Raúl Uranga, realizadas bajo el paradigma del desarrollo en su versión más economicista. En este contexto, la versión de desarrollo de Carlos Contín difirió de la de Raúl Uranga por la importancia que daba a la dimensión social sobre el crecimiento económico. En efecto, Carlos Contín invirtió los términos de la ecuación y sostuvo que la capacidad de desarrollo de la provincia de Entre Ríos dependía de sus posibilidades para expandir la educación pública, de curar y prevenir enfermedades, de extender la provisión de medicamentos y vacunas, de consolidar el sistema previsional, de construir viviendas populares y de proteger y asistir a los sectores de población más expuestos a los principales riesgos sociales producto especialmente de carencias económicas. Este diagnóstico tuvo un fuerte peso en el diseño del esquema ministerial, y especialmente, en la creación del MAS, que aglutinó diversas Direcciones que tenían como objetivo la obtención del bienestar social para los habitantes de la provincia mediante la planificación y el manejo técnico de los problemas sociales a resolver. Con las Direcciones dependientes del MAS se creía tener los dispositivos necesarios con los que se intervendría sobre la sociedad entrerriana para el logro de su bienestar pleno. Sin embargo, la asistencia de todos los estados de necesidad y el mejoramiento de los servicios sociales encontró un límite en la realidad de una crisis económica provincial que hacía irrealizable la expansión universal gratuita de todos los servicios públicos sociales.

El nuevo esquema ministerial, en el que el MAS tenía un rol instrumental clave, respondía a la utopía de sociedad provincial imaginada por Carlos Contín y su equipo de gobierno en el que la armonía social y la tolerancia política serían su sustancia. Tratando de superar las consecuencias negativas de la proscripción electoral vigente, el anhelo dominante de Carlos Contín era el logro de la “cordialización de la Provincia”, primer paso para la creación de un “clima de tolerancia y comprensión” en el que las discrepancias se resolverían gracias al “compromiso” del Poder Ejecutivo en bregar por una convivencia efectivamente armónica.

La búsqueda de la armonía social conformó gran parte de la agenda de gobierno de la UCRP entrerriana que intentó llevar a cabo políticas de integración animadas por el propósito de realización de ciertas políticas sociales que fueron abordadas mediante el manejo técnico de problemas relacionados con el empleo, la protección y el aseguramiento, además de la

⁵⁷ Ley 4451. Referente a la creación de un gravamen a la producción agropecuaria. Paraná, Publicación Oficial, 1963.

⁵⁸ *La Acción*, Paraná, 17 de diciembre de 1963, p. 2.

⁵⁹ *La Acción*, Paraná, 14 de diciembre de 1963, p. 2.

administración de los sectores sociales que tenían dificultades de acceso a la salud, educación y vivienda.

La delimitación de una condición social como conflictiva o problemática para la sociedad suele llevar implícito las soluciones posibles. De la definición del problema social derivará el objetivo de la política social, la determinación de las categorías de población que serán objeto de asistencia, las situaciones necesarias para acceder a los beneficios públicos otorgados y quiénes serán los encargados de elaborarlas y establecerlas.

En la provincia de Entre Ríos, el gobernador Carlos Contín al frente de un partido provincial que mantenía un ideario de democracia social, la “cuestión social”, en tanto intervención del Estado sobre la sociedad, o sobre una parte de ella definida como objeto de intervención, fue abordada institucionalmente a través del MAS. Esta creación puso en evidencia la intención del gobierno provincial y de la capacidad estatal de la provincia para intentar asegurar la producción de valor público. Esta capacidad puede ser entendida como la habilidad de aquella agencia estatal para realizar sus tareas asignadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Sin embargo, este último punto puede ser puesto en cuestión en tanto que una profunda crisis económica diluyó el alcance instrumental del MAS. En un escenario de crisis económica las expectativas centradas en una política social progresista pensada como un sistema de protección que cubriera a todos los ciudadanos —especialmente a los vulnerables— ante los riesgos de la existencia encontraron allí límites que resultaron difíciles de franquear.

Bibliografía

- Acuña, M. (1984). *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo/2*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas*. Buenos Aires: Ariel.
- Ander-Egg, E. (1970). *Problemática de la comunidad a través de los documentos de Naciones Unidas*. Caracas: Fondo Editorial Común.
- Castel, R. (1999). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Krieger, M. (2013). *Estado y administración pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires: ERREPAR.
- Laguado Duca, A. (2011). *La construcción de la cuestión social. El desarrollismo post-peronista*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Müller, A. y Gómez, T. (2013). *La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)*. CABA: Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Doc. CEDES/G.E. CLACSO N° 4.
- Pereira, E. (1992). *Los mil nombres del radicalismo entrerriano (Vivencias de un partido centenario)*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Persello, A. (2007). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.

Recibido: 11/03/2024
Evaluado: 10/06/2024
Versión Final: 09/07/2024