

## Capítulo 7

### **El proceso de construcción de la ciudadanía. El caso del municipio de Cutral Co, Neuquén**

**María Susana Palacios**

El municipio –“raíz y la sal de la libertad”, según Martí- “es la primera comunidad naturalmente formada por el instinto sociable del hombre, la primera reunión que congrega los bienes particulares en un bien público y general”<sup>1</sup>; o sea, que es resultado de la tendencia asociativa del hombre, que busca sumar esfuerzos para mejorar su calidad de vida. Por lo tanto, podríamos decir que el estado comunal es la cuna de la vida cívica y en ese ámbito el ciudadano puede y debe tener la más activa participación en la resolución de los problemas comunitarios.

Esta institución ha sido objeto de numerosos estudios que pueden sintetizarse, a grandes rasgos, en dos líneas: una que sostiene la autarquía municipal, planteando la existencia de entes administrativos resultantes de la unión de las familias residentes, sin connotación alguna de índole política; y otra que retoma los argumentos federalistas norteamericanos y lo reconoce como una entidad autónoma, parte del cuerpo político de la nación. Desde esta perspectiva, constituye la base de las prácticas políticas que garantizan la supervivencia de la libertad<sup>2</sup>.

Si bien el municipio argentino se encuentra reconocido en el Art. 5º de la Constitución Nacional<sup>3</sup>, su autonomismo se acentúa al convertirse los territorios nacionales en provincias, ya que en las constituciones entonces sancionadas, no sólo se consagra precisamente su autonomía, propiciando en tal sentido que cuente con poder tributario, sino también se reconoce la facultad de dictar su propia Carta Orgánica. Como indicadores de esa autonomía pueden señalarse: “I) el establecimiento de la organización político-administrativa; II) la determinación de las atribuciones y la esfera de acción del gobierno local, en armonía con las atribuciones del gobierno estatal o provincial; III) elección de las autoridades del gobierno local”<sup>4</sup>.

Los elementos precedentemente expuestos se encuentran claramente expresados en la Constitución de la Provincia del Neuquén, que reconoce “las más amplias facultades a los Municipios, en forma tal que sean éstos quienes ejerzan la mayor suma de funciones del gobierno autónomo en cada jurisdicción, equivalente a ponerlo en manos de los respectivos vecindarios”<sup>5</sup>. Por lo tanto disponen de amplias atribuciones,

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE, Leonardo “¿Autarquía y autonomía? En el proceso histórico del municipio argentino”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos. Aires., 1992. Biblioteca Política Argentina, núm. 369, p. 19.

<sup>2</sup> PRIVITELLIO, Luciano de *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras*, Siglo XXI, Buenos. Aires., 2003.

<sup>3</sup> En dicho artículo, se estatuye “asegurar el régimen municipal”.

<sup>4</sup> PASSALACQUA, Eduardo “El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y autarquía”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., p. 33.

<sup>5</sup> Constitución de la Provincia del Neuquén, Primera Parte, Capítulo I –Declaraciones y derechos. Art. N° 11.

tales como las referidas a su organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral; la creación, recaudación e inversión de sus propios recursos, la contratación de servicios públicos y el otorgamiento de concesiones a particulares, la administración de los bienes municipales, etc.<sup>6</sup>. Y, por otra parte, a los municipios comprendidos en la primera categoría (más de cinco mil habitantes) les permite el dictado de su carta orgánica.

Ahora bien, por interpretar que las prácticas democráticas se deben aprender y realizar en las bases mismas de la sociedad, destacamos la importancia de estudiar el funcionamiento del municipio y la participación vecinal en el gobierno y en el quehacer de las ciudades y pueblos. En ese marco, creemos conveniente el abordaje de un caso particular –el municipio de Cutral Co (Provincia de Neuquén)- desde su origen territorialiano hasta su constitución en la etapa provincial (1952-1962), con el objetivo de analizar los cambios que sobrevienen en la organización comunal al modificarse su status jurídico. A ello le sumamos el estudio de las distintas instancias de participación informal que desarrollan los vecinos de la localidad, teniendo en cuenta su carencia de derechos políticos como consecuencia de las restricciones que impone la legislación vigente a los habitantes de los Territorios Nacionales. Esto nos permite una mejor comprensión del proceso de construcción de la ciudadanía en el espacio elegido.

### **Vecindad e instancias de mediación informales: el asociacionismo**

Entre los problemas<sup>7</sup> que condicionan el desenvolvimiento material, social y político de Neuquén, debemos destacar la organización política administrativa dada por la Ley 1532 (1884), cuyas imprecisiones “se traducían en limitaciones a la acción gubernativa derivadas tanto de las relaciones marcadamente dependientes con respecto al poder central, como de las planteadas entre las autoridades locales cuyos ámbitos de acción, no bien delimitados, conducían a frecuentes conflictos entre ellas”<sup>8</sup>.

El margen de acción de las autoridades locales en el marco de esta ley es prácticamente nulo por la dependencia existente con el poder central, pues éste no sólo designa a las mismas sino que además tiene a su cargo la recaudación de impuestos. Sin embargo los problemas más serios radican en el aspecto político: la imposibilidad de participar en la elección de las autoridades nacionales y locales, salvo las comunales

---

<sup>6</sup> Constitución Provincia del Neuquén, Cuarta Parte, Capítulo I -Del régimen municipal, Art. 182-184-186 y 204.

<sup>7</sup> La escasa población y las comunicaciones deficientes también influyen en una particular configuración espacial marcada por las vinculaciones simultáneas y complementarias con los mercados del Atlántico y del Pacífico aunque, en virtud de decisiones del Estado nacional en las primeras décadas del siglo XX, se va delineando una creciente tendencia a favor de los mencionados en primer término. Entre dichas decisiones podemos mencionar el traslado de la capital a la Confluencia (1904), la extensión de la vía férrea hasta Zapala (1913), las obras de riego y posteriormente, la construcción del puente carretero sobre el río Neuquén (1937), la instalación de unidades militares y el establecimiento de bancos y distintas reparticiones del gobierno nacional en Neuquén capital. Ver FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta “La política y lo político en Neuquén: La política territorialiana en el marco del desenvolvimiento económico y social de Neuquén (1884-1955)”, en BANDIERI, Susana, FAVARO Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Bs. As., 1993, pp 289-290.

<sup>8</sup> FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta “La política..., cit., p. 305.

cuando las poblaciones cumplieran determinados requisitos<sup>9</sup>, como asimismo la falta de representación en el Congreso Nacional; en suma, la negación de los derechos políticos a los habitantes del Territorio.

El poblamiento de Cutral Co se inicia a comienzos de la década del '30, debido al desalojo de los asentamientos ilegales dentro del “octógono fiscal”<sup>10</sup>, ordenado por la Administración local de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (en adelante Y.P.F.)<sup>11</sup>. Más allá de “la línea”<sup>12</sup>, en torno a dos pozos de agua existentes, los expulsados levantan albergues precarios, carentes de los servicios elementales, en un medio caracterizado por la aridez, los grandes médanos, los fuertes vientos, la escasez de agua superficial, el peligro de aluviones de barro y las temperaturas extremas.

La naciente población no sólo se constituye en el refugio de los obreros de las empresas petroleras, sino también de aquellos que llegan atraídos por la posibilidad de trabajar en las mismas y por las expectativas comerciales que se avizoran. El abandono en que se encuentran por parte de las autoridades origina prontamente la necesidad de organizarse a fin de obtener bienes y servicios. Esto se traduce en modalidades de acción indirectas o informales, que movilizan a algunos actores sociales a la constitución de asociaciones, originándose las primeras tramas de relaciones socio-económicas. Así se va conformando un “espacio público local”<sup>13</sup>, centrado en el principio del “vecinalismo”<sup>14</sup>, en el marco de una participación política de carácter informal.

En este contexto comienzan a organizarse las primeras comisiones y surgen las primeras discrepancias. El accionar de la denominada “Amigos del Pueblo” –cuyos objetivos son “... vigilar los intereses generales del vecindario, interceder ante las autoridades...”<sup>15</sup>– no satisface las expectativas de la población. Muy pronto el descontento se canaliza a través de un periódico, que expresa: “... hasta la fecha en nada se han pronunciado que sea beneficioso y merecedor de mención... a los componentes

---

<sup>9</sup> Una población tiene derecho a elegir un Concejo Municipal cuando supera los mil habitantes. Esto sin embargo no siempre se concreta en la práctica, debido a las imperfecciones de la legislación, la falta de datos censales precisos y la escasa voluntad política de las autoridades nacionales.

<sup>10</sup> Reserva asignada a Y.P.F., que abarca 7.584 hectáreas, tomando como centro el pozo N° 1 con un radio de 5 kilómetros, según un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 30/09/1919.

<sup>11</sup> En 1918, el descubrimiento del petróleo en el área de Plaza Huincul –en la actualidad, localidad situada sobre la Ruta Nacional N° 22, distante a 105 km de Neuquén capital y 115 de Zapala– determina el inicio de una de las actividades económicas más importantes tanto en la etapa territorialiana como en la provincial. A la acción estatal llevada a cabo por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa creada en 1922, se suman compañías privadas, tales como Astra y Standard Oil. La imposibilidad de brindar alojamiento a todos los recién llegados en los campamentos de las petroleras que operan en la zona lleva a la aparición de asentamientos ilegales dentro del “octógono fiscal”, en las proximidades de las fuentes naturales de agua. Ver PALACIOS, María Susana y PARIS, Norma “Municipio y sectores dirigentes: el caso Cutral Co (1933-1955)”, en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, cit. e IUORNO, Graciela y PALACIOS, María Susana “Redes sociales y familias. Comportamiento político en Neuquén (1930-1960)”, Ponencia en las VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Neuquén, 1999, (inédita)

<sup>12</sup> Con este nombre se conoce “la demarcación de sólidos postes de hierro, clavados en cada uno de los esquineros del octógono fiscal y unidos, uno a otro, con ‘largas rastrilladas’ de 5 kilómetros de longitud”. SAADE, Alesio Miguel *Cutral Co. Tiempos de viento, arena y sed. (Mis recuerdos. 1933-1958)*, Encestando S.R.L., Bahía Blanca, 1986.

<sup>13</sup> El espacio público es el espacio de la práctica política, que lleva a la construcción de representaciones “virtuales” (informales) y “reales” (formales), las que garantizan la legitimidad de un poder.

<sup>14</sup> Ver IUORNO, Graciela y PALACIOS María Susana. “Redes sociales...”, cit.

<sup>15</sup> *La Cordillera*, 15 de septiembre de 1934.

de dicha comisión sólo los guían miras comerciales...”<sup>16</sup>. Simultáneamente se integra otra comisión llamada “Pro-escuela Pueblo Nuevo”<sup>17</sup>, que cuenta aparentemente con mayor consenso en la población<sup>18</sup>.

En estas circunstancias y dado que ambas<sup>19</sup> recurren a la Gobernación en busca de recursos para concretar sus objetivos, el gobernador requiere la mediación del doctor Zanni<sup>20</sup> para superar las diferencias existentes. La gestión resulta exitosa y se conforma una nueva comisión, denominada “Pro Obras Públicas de Pueblo Nuevo”, contándose entre sus integrantes Nathan Weinstein, Naum Filkeistein y Alberto Rosell Per, todos comerciantes. Zanni recoge “... la pésima impresión producida por la actuación de la ex comisión ‘Amigos del Pueblo’...”, en la que no poco influye que “... los gastos principales han sido hechos a favor de los mismos miembros de la comisión...”<sup>21</sup>.

Estos acontecimientos permiten inferir que la participación de los pobladores no se agota en la elección de los miembros de una comisión. Ejercen además un contralor sobre quienes han elegido, exponiendo sus quejas y sin reconocer aún el liderazgo de ningún miembro de la comunidad.

Seis meses después de la intervención del doctor Zanni, la comisión por él conformada es reemplazada por otra, en la que participan algunos nombres ya conocidos. Si bien desconocemos detalles de lo sucedido, creemos que constituye una prueba evidente de la persistencia de los desacuerdos en el marco de los esfuerzos que realizan algunos vecinos por alcanzar una posición distintiva en la sociedad.

De los integrantes de la nueva agrupación, cuatro han participado en aquella tan fuertemente cuestionada tiempo atrás. Uno de ellos justamente –Elías Sapag- firma un volante dirigido a la población, que constituye “el primer testimonio escrito de exhortación política a la población de Pueblo Nuevo”<sup>22</sup>. En él, se proclama la intención de respetar la voluntad popular: “Nada hemos de decidir sin escuchar y sin antes imponernos de que lo que es del Pueblo sea construido sobre una base legal”. Y, quizá, para disipar las dudas que pudiera haber dejado su actuación en la ex Comisión Amigos del Pueblo, explicita que la voluntad de estos representantes “está fundada en el más absoluto desinterés”<sup>23</sup>. Es de destacar que todas estas comisiones funcionan con contribuciones voluntarias de los vecinos, ya que no disponen de aportes oficiales.

---

<sup>16</sup> *Argos*, 25 de septiembre de 1934.

<sup>17</sup> Nombre con el que se conoce a esta localidad desde su fundación hasta el momento en que las autoridades nacionales aprueban como denominación oficial, mediante Decreto N° 62435, el de Cutral Co.

<sup>18</sup> *Argos*, 25 de octubre de 1934.

<sup>19</sup> La comisión “Los Amigos del Pueblo” está integrada por Alberto Rosell Per, Roberto Robles Bentham y Elías Sapag, entre otros; mientras que en la denominada “Pro edificio escolar”, podemos mencionar a Esteban Nolasco, Miguel Majluf, etc.

<sup>20</sup> El doctor Víctor Ezio Zanni es Director del Hospital Y.P.F. de Plaza Huincul y, con la anuencia del gobernador Carlos H. Rodríguez, organiza espacialmente el poblado. Cuenta para ello con la colaboración del Jefe de Paz y Jefe del Registro Civil de Plaza Huincul, Miguel A. Bennasar y el Jefe de Estudios y Proyectos de Y.P.F., agrimensor Luis Baka.

<sup>21</sup> Carta del Dr. Víctor Ezio Zanni al Gobernador del Territorio, de fecha 21 de febrero de 1935. Gentileza Srta. Olga Lione.

<sup>22</sup> SAADE, Alesio Miguel *Cutral Co. Tiempos de viento...*, cit., p. 94.

<sup>23</sup> SAADE, Alesio Miguel *Cutral Có. Tiempos de viento...*, cit., p. 24.

En este tipo de asociaciones, predomina el criterio de igualdad dado que los individuos se unen por propia voluntad, en forma permanente o transitoria. Si bien este “asociacionismo” está en principio ligado a intereses particulares, se da una lógica de funcionamiento que articula potencialmente los intereses particulares con un interés más general y ello posibilita incidir sobre la toma de decisiones en el poder político. Integrar una asociación puede ser un lugar de una práctica ciudadana activa, que permite a ese individuo ejercer influencia con sus acciones y prácticas en el régimen político. No sólo implica pues una dinámica social y de vida, sino que también opera en el ámbito político.

Por otra parte, estas instancias favorecen la progresiva consolidación de un grupo de vecinos<sup>24</sup> en la localidad, integrado mayoritariamente por comerciantes, a través del prestigio alcanzado por sus logros en la labor comunitaria y a la que no resultan ajenas las incipientes redes de relaciones que se comienzan a gestar. Ello obedece quizás a que, por la actividad que desempeñan, disponen de más tiempo y obran con mayor independencia sin los condicionamientos que impone el empleo público. Por otra parte, una actuación meritoria en una comisión, constituye una carta de presentación de peso para otra oportunidad.

De este modo, la temprana y activa participación de los vecinos favorece el desarrollo del espíritu cívico porque “quien participa no es pasivo, quien protagoniza no es sumiso, quien realmente se siente integrante del poder político no se convierte en un mero receptor de sus decisiones”<sup>25</sup>. La actividad participativa constituye pues el mecanismo por el cual los individuos se familiarizan con los intereses que están más allá de su entorno personal y los lleva a reconocer la importancia de prestar atención a los asuntos públicos<sup>26</sup>. Son ellos los que asumen los roles significativos en la relación hacia arriba, con los miembros de la Comisión de Fomento, con los funcionarios territorianos, con las autoridades locales de Y.P.F. Indudablemente, sus prácticas en la resolución de los problemas comunitarios favorecen a posteriori su concientización con respecto a asuntos de mayor importancia en el orden provincial o nacional, que también exigen participación.

Hacia 1936 la Gobernación crea la primera Comisión de Fomento<sup>27</sup>, designando a sus miembros, previa consulta con vecinos del lugar y autoridades de la empresa estatal; aunque no debe descartarse el conocimiento que ya tiene de algunos vecinos como consecuencia de las diversas gestiones que vienen realizando, de su accionar en la comunidad y de las relaciones entre los Sapag<sup>28</sup> y miembros del Ejército. Este hecho

---

<sup>24</sup> La calidad de vecino es inseparable del domicilio; implica residir en el lugar. No es una condición cerrada; se puede adquirir.

<sup>25</sup> DE PAULA, Osvaldo “Participación municipal”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., p. 70.

<sup>26</sup> KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, UBA/UDISHAL, Buenos Aires., 1988, Tomo 1 y 2.

<sup>27</sup> Resolución de la Gobernación del Territorio del Neuquén del 14 de abril de 1936, designando como integrantes a Gerardo Jerez, Elías Sapag, Julio Vendramini, Roberto Robles Bentham y Ernesto Geimonat.

<sup>28</sup> Familia de origen libanés, que abandona su país debido a las frecuentes guerras y a las escasas expectativas de progreso material. En 1909, Habib Mansur Sapag llega a la Argentina y se traslada a Neuquén con dos de sus hijos, instalándose en Covunco Centro. Allí se dedican a actividades comerciales y agropecuarias. Se conforma así la sociedad “Sapag e Hijos”. A su arribo a la Argentina, se suma a la misma otro hijo de Habib, Canaan (padre de Elías, Felipe y Amado, todos de conocida y prolongada

trae aparejado la construcción de un marco legal-normativo que regula el accionar de dicha comisión y establece la imposición tributaria. De este modo, las autoridades recién constituidas no dependen de los aportes voluntarios, contando con recursos propios para encarar las obras públicas indispensables y, por ende, mejorar las condiciones de vida.

La formalización de autoridades coexiste con las distintas comisiones dedicadas a la organización de eventos conmemorativos, tales como el aniversario del pueblo o las fiestas patrias. Por otra parte, el transitar de la vida comunitaria genera asociaciones destinadas a brindar actividades culturales y recreativas. Así, por ejemplo, surge el Centro Cultural y Deportivo Cutral Co (1941)<sup>29</sup> y posteriormente el Club Juventud Unida (1948)<sup>30</sup>. Pero también se organizan grupos de trabajo para resolver cuestiones puntuales, tales como la carencia de una Sala de Primeros Auxilios, las necesidades de la Escuela Primaria 119, el gas, etc.

Ante la imposibilidad de intervenir en la toma de decisiones políticas, en el marco de la legislación territorialiana, la participación posible se circunscribe al ámbito local y se orienta a la realización de acciones tendientes a satisfacer las necesidades comunes. Comerciantes, obreros y profesionales se unen para reunir fondos y mediar ante las autoridades territorianas o de la Administración de Y.P.F. Se conforman de este modo asociaciones populares o comisiones que, en mayor o menor medida, desarrollan la capacidad de resolver las problemáticas que enfrenta la comunidad.

## **El municipio y la emergencia del “ciudadano elector”**

### **a. Conformación del municipio territorialiano**

A mediados de la década del '40 Cutral Co<sup>31</sup> aventaja tanto en población como en movimiento comercial a Plaza Huincul. Ello influye sin duda en el traslado de las oficinas del Juzgado de Paz y Registro Civil (1945). El descubrimiento de Challacó asegura la continuidad de la Administración Y.P.F. en la zona y, por ende, incentiva el desarrollo de la localidad. En los años siguientes, nuevos hallazgos petrolíferos en Cerro Bandera y El Sauce dinamizan aún más las tareas de la empresa estatal.

En este ámbito, signado por el ascenso del peronismo al poder, las actividades gremiales y políticas cobran importancia, debido por una parte a la creación del Sindicato Unido de Petroleros del Estado, que nuclea a los operarios de Y.P.F. (1950) y, por otra, a la creación de la Municipalidad de Cutral Co en 1945. Sin embargo, los sucesos en el orden nacional llevan a suspender la aplicación de la medida y recién

---

trayectoria pública en Neuquén). Con la llegada del ferrocarril la familia Sapag se traslada a Zapala y abre un negocio de ramos generales. Posteriormente, como consecuencia de las dificultades económicas que les acarrea la crisis del '30, parte de la familia se traslada a Cutral Co.

<sup>29</sup> Entre los integrantes de la primera Comisión Directiva se encuentran José Majluf (tesorero) y Felipe Sapag (vocal). Entre otros socios que ocupan cargos directivos, podemos mencionar a Miguel y Amado Majluf, Carlos Cantoni, etc.

<sup>30</sup> Es fundado por Carlos Cantoni, con la finalidad de prestar colaboración económica al Internado de Las Cortaderas.

<sup>31</sup> Según el censo de 1947 Cutral Co cuenta con 3.790 habitantes y Plaza Huincul tiene 2.662, mientras la población de Neuquén capital asciende a 7.498.

hacia 1950 se dan los primeros pasos destinados a poner en funcionamiento el Municipio<sup>32</sup>, a cuyos efectos la gobernación nombra a un Comisionado<sup>33</sup>.

Los comicios de 1951 constituyen un hito importante en la vida del Territorio por cuanto en esa oportunidad, por primera vez, sus habitantes tienen la posibilidad de elegir autoridades nacionales y un delegado al Congreso<sup>34</sup>.

La participación política comienza a transitar las instancias formales y se canaliza en estos años a través de dos partidos nacionales: el peronismo y el radicalismo, sin que se den expresiones locales como sucede en Neuquén y Zapala. Ambos tienen sus referentes en Cutral Co: el primero, en la figura de Felipe Sapag y el segundo, en Esteban Nolasco, Amado Majluf y Américo Verdinelli. La campaña proselitista de ambas agrupaciones se basa en gran medida en el contacto personal. No faltan, por supuesto, los afiches en la vía pública ni las dádivas tendientes a convencer de las mejores virtudes de tal o cual candidato. Obviamente, la representación local peronista cuenta con mayores recursos mientras el radicalismo usa, como sede, un domicilio particular y solventa sus gastos con el aporte de los afiliados<sup>35</sup>.

Las elecciones favorecen ampliamente al partido oficial en los territorios, tanto en la fórmula presidencial y la conformación de los municipios como en los candidatos a delegados que se incorporan a la Cámara de Diputados. Así el primer Concejo Municipal de Cutral Co está integrado por cuatro peronistas y un representante de la minoría radical<sup>36</sup>. La presidencia del cuerpo recae prontamente en Felipe Sapag, ante la renuncia del concejal antes electo.

Ahora bien, la participación no se reduce al acto de designación de las autoridades; más bien supone un proceso continuo, una relación permanente entre la comunidad y dichas autoridades; que implica compromiso, información, control y tarea formativa por parte del gobierno comunal. En este contexto el gobernante debe sentirse vigilado y el vecino debe saber que cuenta con mecanismos para efectuar el control de los actos de gobierno. Para ello es necesario contar con recursos eficaces para publicitar dichos actos, especialmente en lo referente al movimiento de fondos que, con lenguaje claro, debiera darse a conocer periódicamente; como asimismo el estado de prestación de los servicios y la ejecución de las obras públicas.

Básicamente el Municipio debe cumplir dos funciones: una de ellas es representar los intereses y necesidades existentes y la otra, satisfacer las necesidades públicas locales. En este sentido, “el primer paso es IDENTIFICAR LOS

---

<sup>32</sup> La Municipalidad de Cutral Co es creada por Decreto N° 17425, siendo postergada su aplicación mediante Resolución N° 1716. Ver PALACIOS, María Susana y PARIS, Norma “Municipio y sectores dirigentes. El caso Cutral Co, 1933-1955”, en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta. *Historia de...*, cit.

<sup>33</sup> Esta designación recae sucesivamente en Gregorio Ramos y Andrés Alvarez, ambos vecinos de la localidad.

<sup>34</sup> La Ley N° 14032 reglamenta la elección de los Delegados Territoriales ante el Congreso Nacional. Corresponde la designación de uno cada 100.000 habitantes o fracción no inferior a 50.000 Tendrían voz en la discusión de cualquier asunto de competencia de la Cámara, pero no voto.

<sup>35</sup> Testimonios orales de Polidoro Hernández (17 de septiembre de 1991), Jorge Dewey (12 de febrero de 1991) y Eddy Nolasco (27 de julio de 1998).

<sup>36</sup> La mayoría peronista está integrada por Felipe Sapag, Andrés Alvarez, Gilberto Pérez y Félix Rosell Perr, mientras el representante radical es Polidoro Hernández.

PROBLEMAS, INTERESES Y NECESIDADES EXISTENTES y elaborar las políticas adecuadas a satisfacerlas”<sup>37</sup>.

En este aspecto las gestiones realizadas a través de notas, compiladas en un folleto para conocimiento de la población, se convierten en un valioso medio de publicidad para resaltar la labor desplegada por el concejo municipal -particularmente por su presidente- y nos demuestran claramente que las autoridades locales conocen las necesidades existentes. Los planteos formulados en dichas notas y los argumentos expuestos expresan la discriminación que experimentan los obreros de Y.P.F. que viven en Cutral Co ante sus compañeros de los campamentos oficiales

“En la mayoría de esas viviendas se carece de agua, no llega hasta ellas el gas, la precaria luz eléctrica no las alcanza... estos obreros de Cutral Co que han tenido la suerte que se les proporcionara casa dentro del octógono, gozan de beneficios tales que difícilmente otra repartición proporcione a sus agentes agua caliente y fría con modernos artefactos, agua para beber en perfectas condiciones, agua para riego, luz eléctrica para atender una mecanización casi total de los servicios domésticos, atención de la vivienda por un sector exclusivo que cuida el más mínimo detalle...”<sup>38</sup>.

En este folleto sostienen enérgicamente que es Y.P.F. quien debe contribuir a su resolución. Esto puede considerarse un antecedente de los planteos que trasladan la solución de los problemas locales al ámbito nacional

“... el H. Concejo Municipal de Cutral Co sostiene el concepto de que es Yacimientos Petrolíferos Fiscales la autoridad llamada a solucionar los graves problemas del agua, la luz y la escuela que reclaman la población”<sup>39</sup>.

“... el concepto que sustenta esta Municipalidad en lo que se refiere a la autoridad que en justicia le corresponde solucionar los problemas vitales que afectan a la población de Cutral Co y que no es otra que Yacimientos Petrolíferos Fiscales, porque de ella recibe la ingente energía humana que necesita y emplea para el desarrollo normal de sus actividades”<sup>40</sup>.

En esta gestión municipal, las problemáticas centrales giran en torno al agua y a la energía eléctrica. Con respecto a la primera, la comuna obtiene una resolución del Directorio de E.N.D.E. N° 99/54, que establece la obligación de Y.P.F. de proveer los elementos necesarios para solucionar el problema<sup>41</sup>. Para disponer de una provisión

---

<sup>37</sup> MARINOZZI, Adela “La participación municipal y el proceso de democratización en el ciclo constituyente de 1983. La participación como integrante de la problemática urbana o rural”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., p. 76.

<sup>38</sup> *Concejo Municipal*, Folleto 1952, Nota al Ministro del Interior Ángel Gabriel Borlenghi, 30 de junio de 1952. pp 11-12.

<sup>39</sup> *Concejo Municipal*, Folleto 1952, Breve reseña de Cutral Co. p. 4.

<sup>40</sup> *Concejo Municipal*, Folleto 1952, Nota al Administrador de Y.P.F. Ing. Eugenio L. Dalton, 02 de julio de 1952.

<sup>41</sup> *Concejo Municipal*, en Acta correspondiente a sesión día 08 de noviembre de 1954 se transcribe la resolución citada.

adecuada de energía eléctrica<sup>42</sup> en función de la creciente población, las autoridades deciden realizar una convocatoria a la comunidad, que culmina con la formación de la Cooperativa de Provisión de Servicios Públicos, Crédito y Vivienda de Cutral Co Ltda. (en adelante COPELCO)<sup>43</sup>. De esta manera la municipalidad delega en una asociación de vecinos la prestación de un servicio con vistas a lograr una mayor eficiencia. Se abren así nuevos canales de participación y se alivia el presupuesto municipal.

Durante este período, los municipios de Zapala y Cutral Co mantienen un fluido contacto e intercambio de bienes y servicios, favorecido por los lazos familiares entre los presidentes de ambos concejos. Asimismo, la articulación de las relaciones del intendente de Cutral Co con el gobierno del territorio –primero a cargo de Pedro Mendaña y luego de Pedro Quarta- se orienta a la búsqueda de colaboración para la concreción de obras públicas<sup>44</sup>.

En 1954 la ley 14315 establece los mecanismos para convertir a los territorios en provincias. En virtud de ello cesan las autoridades municipales y se nombra Comisionado Municipal a Felipe Sapag<sup>45</sup>, extendiéndose su mandato hasta la elección de las autoridades en el nuevo marco legal. Pero, nuevamente se da una postergación como consecuencia de la caída del peronismo y la formalización de este proceso recién se concreta en 1957 con la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

## **b. El municipio en el marco de la provincialización**

La denominada Revolución Libertadora, del 16 de septiembre de 1955, y su pretensión de borrar toda huella del peronismo, se traduce en el territorio neuquino – como en otros lugares- en acciones persecutorias a aquellos que han ocupado cargos públicos y, en ese marco, se procede al reemplazo de los funcionarios locales en los Concejos Municipales y Comisiones de Fomento, los que son investigados exhaustivamente. En esta instancia, en Cutral Co, desempeña el cargo de comisionado municipal el señor Carlos Acosta (1955-56). Posteriormente, la Intervención Federal entrega la administración de la comuna a una Junta Vecinal<sup>46</sup>, surgiendo los nombres de sus integrantes a partir de contactos personales del comisionado con representantes de las fuerzas políticas cutralquenses. Durante su breve gestión también se abocan a

---

<sup>42</sup> En su calidad de vecino, Elías Sapag escribe en dos oportunidades (cartas fechadas el 12 de octubre de 1939 y el 15 de febrero de 1942) a Francisco Di Paolo, propietario de una usina en una localidad de la provincia de Buenos Aires, incentivándolo a trasladarse a Cutral Co dadas las perspectivas de progreso que se presentaban y prometiéndole “... Terrenos y casa puedo poner a su disposición y efectivo necesario para la buena marcha del negocio...”. Cabe señalar que finalmente Di Paolo instala la primera usina eléctrica en Cutral Co en 1943. Hacia 1952, la misma es adquirida por la Municipalidad. Un año después, mientras se tramita un crédito para la adquisición de un grupo electrógeno, el presidente del Concejo propone llamar a una reunión de vecinos, con la finalidad de alentarlos a conformar una cooperativa que prestara el servicio eléctrico.

<sup>43</sup> El 02 de diciembre de 1953 se constituye una Comisión Provisoria y, en marzo de 1955 se concreta la transferencia definitiva de todo el equipamiento y las redes a la Cooperativa.

<sup>44</sup> IUORNO, Graciela y PALACIOS, María Susana “Redes sociales...”, cit.

<sup>45</sup> Resolución núm. 2162, 28 de marzo de 1955.

<sup>46</sup> Creada según Decreto Provincial N° 1068 del 10 de enero de 1957, está integrada por Armando Casanova, Américo Verdinelli, Amado Majluf, Benjamín Averbuj y Héctor Marín; todos ellos comerciantes, excepto Marín dirigente gremial en el Sindicato Único de Petroleros del Estado (SUPE).

satisfacer las necesidades de la comunidad, apoyando por ejemplo la labor de la recientemente creada COPELCO<sup>47</sup>.

Una vez sancionada la constitución provincial, y realizadas las elecciones el 23/01/58, la U.C.R.I., tal como sucede en el orden nacional, impone sus candidatos tanto en la gobernación como en los ocho municipios, aunque el porcentaje de votos en blanco (26%) no deja lugar a dudas de que parte de la ciudadanía neuquina se ha marginado de este proceso. Con el triunfo de esa fuerza política, llega a la intendencia Américo Verdinelli, quien está acompañado en el Concejo Vecinal por los señores Amado Majluf, Esteban Nolasco<sup>48</sup> y Polidoro Hernández, entre otros<sup>49</sup>. Cabe señalar que entre el Concejo y el intendente –figura muy respetada, inclusive por la minoría- se da una buena comunicación que, probablemente, influye en la gran libertad de acción con que se maneja el Ejecutivo. Esto le permite encarar de modo expeditivo la resolución de diversos problemas, siendo siempre su gestión avalada posteriormente por el órgano legislativo de la comuna.

Podríamos decir que la participación<sup>50</sup> política ciudadana consiste en que el ciudadano sea parte en la convivencia de la comunidad a que pertenece, de la vecindad en la comuna o comarca, asumiendo una conducta y actitud participativa. Esto implica tener representatividad. “Sólo se tendrá parte y se tomará parte interviniendo activamente en el eterno y permanente *diálogo* de la vida democrática entre dirigentes y dirigidos, entre pueblo y gobierno, participando entonces, en el cuerpo electoral nacional y provincial (ciudadano elector), en su municipio como vecino y ciudadano”<sup>51</sup>.

El fundamento constitucional de la participación se encuentra en el artículo 33 de la Constitución Nacional, que reconoce el principio general de la soberanía popular, del que se desprende como derecho implícito que debe ser reconocido, promovido y garantizado legalmente. También se encuentra consagrado en la constitución provincial que, en su Art. 3º establece que “la soberanía reside en el pueblo, quien no gobierna sino por sus representantes con arreglo a esta Constitución y sin perjuicio de sus derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria”. Entre los mecanismos para efectivizar ese derecho cabe mencionar el sufragio universal, importante elemento que asegura una base significativa de concurrencia electoral y la propensión a participar, el tener parte y

---

<sup>47</sup> Durante la gestión de la Junta Vecinal, la Cooperativa requiere un préstamo de \$ 150.000,00 m/n para el retiro y puesta en funcionamiento de los nuevos motores que se encuentran en la aduana. Es acordado con el compromiso que a los ciento ochenta días la Cooperativa debe hacerse cargo efectivamente del suministro de energía eléctrica, en Acta Honorable Consejo Deliberante, 5 de junio de 1957.

<sup>48</sup> Cabe consignar que Nolasco constituye una figura importante del radicalismo provincial. En su domicilio particular se realizan frecuentemente reuniones de carácter político, a las que concurren importantes figuras de este partido, desde los ganaderos del sur hasta dirigentes capitalinos, entre los cuales destacamos a Andrés Guevara y Ramón Asmar. Más aún, el mismo Dr. Arturo Frondizi concurre a la inauguración de local partidario, lo que sin duda habla de un reconocimiento que supera los límites provinciales.

<sup>49</sup> Otros concejales por la U.C.R.I. son Raúl Fernández y Sebastián Claro, mientras que por la minoría (U.C.R.P.) están Cayetano Agostino, Juan Carlos Maisonave y Tomás Gregov. En el transcurso del primer semestre de 1960, renuncian Maisonave y Claro, probablemente por razones laborales que les impiden asistir a las reuniones. Son reemplazados por Julián Temi y Esteban Nolasco respectivamente.

<sup>50</sup> Etimológicamente participación significa acción y efecto de participar, comunicación o trato; y participar: tener parte, dar parte, noticiar, comunicar.

<sup>51</sup> ORLANDI, Héctor Rodolfo “Introducción a la participación ciudadana”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., pp. 93-94.

tomar parte dinámicamente de algún partido político, la conformación de organizaciones intermedias, etc.

En este momento, estamos en condiciones de establecer que el habitante neuquino parte de una nación que no le otorgaba derechos electorales ha ido alcanzando distintos grados de ciudadanía con el devenir de los años. En principio es sólo un “ciudadano contribuyente” que, con el pago de tributos, garantiza el funcionamiento de las Comisiones de Fomento, sin participar formalmente en la elección de sus miembros. Más tarde, accede a la “ciudadanía social”, dado que bajo el régimen peronista se reconocen los derechos sociales del trabajador, estableciéndose un mínimo de bienestar económico y seguridad para todos. Luego tiene la posibilidad de participar en las elecciones de las autoridades nacionales, convirtiéndose en un “ciudadano parcialmente elector”, por cuanto se mantiene el impedimento de elegir las autoridades del territorio. Cuando finalmente ello le es otorgado, en el marco de la provincialización, se convierte en un “ciudadano de pleno derecho”, miembro de una comunidad, con todos los derechos y deberes que ello implica.

### c. El accionar municipal prioriza las necesidades básicas aún no resueltas

Con la finalidad de analizar la acción desarrollada en el ámbito municipal en estos años, y partiendo de la situación económico-financiera, debemos señalar que si bien esta etapa se caracteriza por su inestabilidad, la inexistencia de déficit que se desprende de los presupuestos municipales, más aún el superávit de aproximadamente un 10 % que se registra anualmente, en una marcada continuidad con la etapa anterior, nos permite inferir un manejo cuidadoso de los fondos públicos.

En cuanto a los ingresos, aquellos ítems que han tenido fuerte incidencia entre los años 1952-55, reducen su participación en el total (por ejemplo: agua corriente, contribución directa, actividades lucrativas) o bien desaparecen (energía eléctrica)<sup>52</sup>. En cambio, los recursos provenientes de la coparticipación provincial y federal de impuestos, hacia 1961, constituyen aproximadamente el 25% del presupuesto. Esto, sumado a los subsidios otorgados por el gobierno provincial para encarar obras públicas<sup>53</sup>, nos permite aseverar que el Municipio ya no se encuentra librado a sus propios medios en el aspecto económico, aunque el aporte va acompañado de un mayor contralor por parte de las autoridades, a través del Tribunal de Cuentas provincial<sup>54</sup>.

Si nos detenemos en la composición de los gastos, encontramos que en el período 1958-62, el ítem correspondiente a obras públicas siempre supera -con

52

RECURSOS	1953	1955	1960
Agua corriente	29,38 %	22,85 %	5,87 %
Act. Lucrativas	12,76 %	17,95 %	7,94 %
Contribución Directa	8,07 %	16,32 %	3,26 %
Energía Eléctrica	17,13 %	14,69 %	---

Elaboración propia, a partir de las Ordenanzas Impositivas correspondientes a los años 1953-1955-1960.

<sup>53</sup> Prueba de ello es el monto asignado para realizar la nueva red de distribución de agua que se eleva a \$ 5.000.000 m/n, representando el 35,36% del presupuesto del año 1961.

<sup>54</sup> Anualmente el Tribunal de Cuentas requiere copia de la Ordenanza Impositiva y el Cálculo de Recursos y Gastos correspondiente, conjuntamente con la resolución que lo ponía en vigencia.

excepción de 1959- el 20% de los egresos. En lo referido a las erogaciones por salarios, bonificaciones y cargas sociales alcanzan aproximadamente a un 25% de los egresos, encuadrándose en los preceptos constitucionales que establecen el porcentaje de presupuesto que puede destinarse a este rubro<sup>55</sup>. Cabe señalar que, de las autoridades electas, sólo el intendente percibe una remuneración mensual otorgada por el Concejo Municipal, cuyos miembros ejercen sus cargos en forma gratuita.

En este contexto el Municipio debe satisfacer las necesidades públicas locales, es decir dar respuesta a los requerimientos que plantea una población superior a los diez mil habitantes<sup>56</sup>. Y aquí nos encontramos con reclamos ya formulados en la etapa anterior: agua, luz, educación, estación ferroviaria, etc., que son comunes a todo núcleo urbano que experimenta una expansión como la que vive la zona, fruto de la explotación petrolífera.

La labor desarrollada para superar la falta de una adecuada provisión de agua potable nos permite observar las relaciones que se plantean entre el municipio, Y.P.F. y la provincia. Cabe señalar que es permanente la colaboración de la petrolera estatal en este aspecto, puesta de manifiesto en la entrega de elementos materiales y en el suministro de agua<sup>57</sup>. La ayuda provincial se concreta con la firma de un convenio sobre los gastos que demandaría la adjudicación y colocación de las nuevas redes de agua y la construcción del tanque elevado de 500.000 litros<sup>58</sup>. Con anterioridad, la Municipalidad ya ha realizado, con el concurso de terceros, un estudio integral de las redes cloacales y de distribución de agua para las noventa manzanas de la localidad, contemplando las futuras ampliaciones<sup>59</sup>. También la Esso<sup>60</sup> contribuye con la donación de un tractor para ser utilizado en las tareas de reparación de pozos de agua.

Con respecto al suministro de energía eléctrica, la situación es diferente por cuanto se encuentra fuera de la esfera de acción municipal como consecuencia de la concesión otorgada por el Concejo en la etapa territorialiana<sup>61</sup>. No obstante ello, las autoridades siempre están atentas a las necesidades que surgen en el seno de

---

<sup>55</sup> Según el Art. 206 de la Constitución de la Provincia del Neuquén, “las municipalidades no deberán invertir más del treinta por ciento de sus rentas en pago de personal administrativo”. Según los datos obtenidos, la dotación de personal municipal asciende aproximadamente a treinta empleados entre administrativos y maestranzas, a lo que debe sumarse el personal temporario jornalizado, de cuya cantidad se carece de registro.

<sup>56</sup> Censo General de Población –Año 1960: 11.867, en *El Tribuno. Edición Especial*, 22 de octubre de 1961.

<sup>57</sup> Perforación de ocho pozos de agua e instalación de la nueva central de bombeo. Compromiso de Y.P.F. de suministrar 4.300 m<sup>3</sup> de agua a partir de fines de 1962, cuanto estuviera terminado el acueducto, en *El Tribuno. Edición especial*, 22 de octubre de 1961.

<sup>58</sup> El convenio establece que la provincia entregaría todos los materiales y los fondos para la instalación de las redes de agua corriente y eximiría al Municipio del pago de los intereses por el importe que insumía la obra (\$ 20.000.000 m/n), a cambio de las cañerías recuperadas. Una vez puestas en servicio las nuevas instalaciones el Municipio transferiría el 40 % de la recaudación anual en concepto de suministro de agua corriente, hasta cancelar la deuda, en *Cutral Co*, Acta Honorable Consejo Deliberante, 12 de abril de 1961.

<sup>59</sup> El mencionado estudio es realizado por el Ing. Isaac Afione, de Obras Sanitarias, que ya ha realizado un estudio similar en Zapala, con excelentes resultados cuando se lleva a la práctica.

<sup>60</sup> La Esso posee dos campamentos en la zona: Dadrín y Sol y se encuentra muy vinculada al accionar municipal. No sólo dona el mencionado tractor, también materiales eléctricos y un edificio escolar de cuatro aulas, construyendo además un plan de cuarenta y una viviendas para sus obreros y empleados en la localidad.

<sup>61</sup> Ordenanza Municipal N° 7, 14 de marzo de 1955.

COPELCO, intercediendo ante los organismos provinciales para la obtención de créditos destinados a la ampliación y mejoramiento de las redes existentes<sup>62</sup> o bien apoyando las gestiones realizadas para dotar de servicio telefónico a la localidad<sup>63</sup>.

En otro orden de cosas, se debe destacar la labor desplegada en estos años por el Municipio a favor de las asociaciones creadas en la localidad con fines benéficos, sociales o de servicio<sup>64</sup> y las innumerables gestiones realizadas para lograr el establecimiento de un “apeadero” del Ferrocarril Roca en la localidad, a fin de solucionar los múltiples inconvenientes que ocasionan el traslado de personas y encomiendas desde y hasta la Estación Plaza Huincul; planteo que viene de la etapa territorialiana y que tampoco logra concretarse en este momento<sup>65</sup>.

La institucionalización del Municipio autónomo y representativo de la sociedad local es una consecuencia de las instituciones democráticas y, por ello, se le plantean más exigencias que satisfacer, más funciones que realizar y más recursos que gestionar. En este marco las instituciones representativas y las autoridades locales deben asumir nuevos roles, tanto frente a los otros niveles gubernamentales como frente a la ciudadanía. Por lo tanto, deben ajustar la organización municipal para poder desempeñar adecuadamente esos nuevos roles<sup>66</sup>.

Es de destacar que aún cuando la acción municipal procura dar solución a los distintos planteos de la población, siempre se atiene a los recursos disponibles, absteniéndose de generar déficit. Esto es así incluso cuando se trata de los salarios de los trabajadores municipales, como lo demuestra lo acaecido en una reunión celebrada el 7 de agosto de 1959 entre miembros de la Comisión Directiva del Gremio y el Concejo Deliberante. El Secretario General solicita aumento salarial y sostiene que el Municipio tiene recursos y, en el caso que no los tenga, puede pedir un préstamo a la provincia. Uno de los concejales presentes, ante lo dicho, replica: “Nosotros no podemos pedir un préstamo a la Provincia y destinarlo al pago de los haberes. Como ese dinero no produce, no habría forma de amortizar la deuda”<sup>67</sup>.

Si bien en estos años la figura de Felipe Sapag se encuentra ausente formalmente de la actividad política partidaria por la proscripción impuesta al peronismo, ello no es así en la práctica. No sólo continua sus contactos con militantes del partido, a quienes recibe en su domicilio; también realiza una eficaz propaganda en favor del voto en

---

<sup>62</sup> El 31 de julio de 1958 la Cooperativa presenta una nota al Concejo Deliberante requiriendo su intervención a fin de obtener una resolución favorable al pedido de préstamo formulado a las autoridades provinciales (\$ 3.000.000,00 m/n), destinado a implementar un programa de ampliaciones “para permitir una más eficiente distribución de energía eléctrica en el ejido municipal y satisfacer demandas de las firmas petroleras a instalarse en breve”, en *Cutral Co*, Acta Honorable Concejo Deliberante, 31 de julio de 1958.

<sup>63</sup> *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 1 de junio, 31 de agosto y 16 de noviembre de 1960.

<sup>64</sup> A título ilustrativo, podemos mencionar la construcción del edificio para la Biblioteca Pública Carlos H. Rodríguez, los subsidios otorgados a la Comisión de Damas de Ayuda al Enfermo y a la Cooperadora Domingo Faustino Sarmiento de la Escuela N° 119, el apoyo brindado al Centro Cultural y Deportivo Cutral Co (en la reducción o eximición de impuestos y las facilidades para el pago de los impuestos atrasados), etc.

<sup>65</sup> *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 12 de marzo de 1957 y 12 de abril de 1961.

<sup>66</sup> MARINOZZI, Adela “La participación municipal...”, cit., p. 76.

<sup>67</sup> *Cutral Co*, Acta Honorable Concejo Deliberante, 7 de agosto de 1959.

blanco<sup>68</sup>. Todo esto es acompañado por una discreta vinculación con la comuna través de su colaboración material o bien de su opinión sobre obras a concretar<sup>69</sup>.

Por otra parte, y con la participación del hermano menor del ex intendente, la familia Sapag sigue teniendo presencia en distintas asociaciones de la comunidad, como por ejemplo el Centro de Comerciantes e Industriales de Cutral Co y Plaza Huincul, creado en 1956, y COPELCO. Mientras tanto, algunos de sus integrantes comienzan a reunirse con ex funcionarios del gobierno peronista y militantes del Movimiento Nacional Justicialista, buscando mecanismos que les permitan reinsertarse en la vida política y capitalizar el creciente voto en blanco. La labor desarrollada aproximadamente a lo largo de dos años, a partir de estos encuentros, fructifica en Zapala el 4 de junio de 1961 con la constitución del Movimiento Popular Neuquino que, al mes siguiente, obtuvo su personería jurídica. En marzo de 1962 el nuevo partido participa de las elecciones, llevando a la fórmula Felipe Sapag-Pedro Mendaña, que obtiene el triunfo con el 48,48% de los sufragios emitidos.

En esa instancia se pone de manifiesto la importante vida política que se desarrolla en Cutral Co, quizá incentivada por la intensa participación del vecindario en las asociaciones intermedias. Entre los candidatos participantes en la contienda electoral, se encuentran, además de Sapag, dos convecinos de la ciudad<sup>70</sup>.

El período que ahora estamos analizando corresponde a los inicios del estado neuquino. En tal sentido, se advierte una creciente presencia estatal que no sólo se traduce en la implementación de nuevas normas de aplicación general para toda la jurisdicción, sino también en el aporte económico para la realización de diversas obras<sup>71</sup> y simultáneamente un mayor contralor sobre la gestión municipal. Esto se desprende de las medidas adoptadas, tales como el establecimiento de un nuevo sistema contable e impositivo, el proyecto de reunificación de las patentes de rodados, las normas para la realización de estadísticas, etc.

Toda esta legislación va acompañada por la realización de acuerdos entre las partes, entre los que se destaca el Convenio de Distribución de Impuestos alcanzado en el Segundo Congreso de Comunas, referido básicamente a los impuestos inmobiliario y a las actividades lucrativas<sup>72</sup>, aunque contempla también la coparticipación de

---

<sup>68</sup> Ver QUINTAR, Juan “Los trabajadores en los orígenes del Movimiento Popular Neuquino”, en *Entre pasados*, núm. 114. 1998.

<sup>69</sup> El negocio de Felipe Sapag es uno de los proveedores de carne para el asado popular realizado por la Municipalidad con motivo de la inauguración del Matadero Municipal. El estudio realizado por el Ing. Isaac Afione, ya mencionado, es puesto en conocimiento del ex intendente, para que emita su opinión. Testimonio oral de Américo Verdinelli, 31 de julio de 1993.

<sup>70</sup> Nos referimos, en primer lugar, a Amado Majluf, candidato a gobernador por la U.C.R.I., también originario de Zapala, dedicado al comercio y con una trayectoria importante tanto en la vida comunitaria cutralquense como en el desempeño de cargos públicos durante el primer gobierno provincial. El otro es Manuel Viñas, candidato a vicegobernador por el Socialismo, un obrero petrolero de reconocida militancia gremial, que había sufrido la represión durante la huelga de SUPE.

<sup>71</sup> Puede mencionarse que el Estado provincial entrega \$ 610.000,00 m/n para obras públicas y otras necesidades de la población y \$ 3.500,00 m/n destinados a la adquisición de elementos para acondicionar las instalaciones sanitarias de la Escuela N° 119, entre otros aportes económicos, en *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 18 de junio de 1957 y 03 de abril de 1961.

<sup>72</sup> Se establece que la recaudación estaría a cargo de la Dirección General de Rentas y se repartiría de la siguiente manera: el 60% para las comunas y el 40% para la provincia, con transferencias mensuales y un ajuste definitivo al terminar el período, en *Cutral Co*, Acta Honorable Consejo Deliberante, 31 de octubre de 1958.

impuestos a los réditos, a las ganancias eventuales y a las ventas. Otros pactos celebrados con el Municipio de Cutral Co en particular, apuntan a los trámites a seguir para obtener la escrituración y los títulos de propiedad de las tierras fiscales y el ya mencionado para cubrir los gastos que demandaría la ampliación de la red de agua<sup>73</sup>.

Las autoridades provinciales manifiestan interés en conocer la situación de la población, consultando sobre sus necesidades, sus actividades económicas, el estado de los habitantes, su cantidad, el abastecimiento, etc. Asimismo ejercen un control sobre la marcha de la gestión municipal, a través del Tribunal de Cuentas, con sus frecuentes pedidos de informes sobre el Cálculo de Recursos y Gastos, y de la solicitud de envío de todas las reglamentaciones vigentes en el ámbito municipal<sup>74</sup>.

Evidentemente el gobierno provincial demuestra preocupación por atender las inquietudes y problemas municipales, no sólo con aportes materiales, sino también con la defensa de sus intereses en otras instancias. En tal sentido, podemos destacar su intervención ante el Directorio de Y.P.F., requiriendo se contemplen las necesidades de la localidad ante la próxima construcción del acueducto y participando activamente de las gestiones para lograr la transferencia de tierras a la comuna.

El abandono y el desinterés de la etapa territorialiana quedan atrás. Sin duda, en esta situación pesa significativamente la ubicación de Cutral Co en el área de influencia de la Administración Plaza Huincul de Y.P.F., en momentos en que la política petrolera nacional tiende a lograr el autoabastecimiento.

En este período se hace más fluida la relación entre las distintas Municipalidades, como consecuencia de la implementación de los Congresos de Comunas, establecidos por ley. Estos encuentros no sólo facilitan los contactos, sino que se constituyen en el ámbito propicio para lograr acuerdos, intercambiar informaciones, presentar inquietudes y aunar criterios sobre la labor comunal<sup>75</sup>. Las relaciones con el Municipio de Zapala continúan siendo importantes y se orientan frecuentemente a intercambiar elementos para satisfacer carencias de la población. En tal sentido, las autoridades zapalinas requieren en varias oportunidades los servicios de la motoniveladora y, a su vez, facilitan en préstamo a sus pares de Cutral Co una bomba centrífuga vertical para efectuar un ensayo en los pozos de agua habilitados<sup>76</sup>.

Es imposible pretender analizar la labor desarrollada por el Municipio de Cutral Co sin una referencia a Y.P.F.; más aún, nos atreveríamos a decir que no puede historiarse la vida de esta población, sin considerar a esta empresa, ya que ha sido su accionar el factor determinante del surgimiento de la localidad y, tanto en su carácter de petrolera estatal como privatizada en los años '90, ha influido decisivamente en su desarrollo. Como ya expusieramos, tiene presencia en la ciudad prácticamente desde la

---

<sup>73</sup> *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, de abril de 1960 y 12 de abril de 1961.

<sup>74</sup> Con fecha 4 de agosto de 1960, el Ministerio de Gobierno solicita copia de todas las resoluciones y ordenanzas vigentes en ese momento, en *Cutral Co, Honorable Concejo Deliberante*, Libro de Actas de Sesiones.

<sup>75</sup> En reunión del Concejo Deliberante, del 09 de noviembre de 1960, se tratan las propuestas a presentar en el próximo encuentro a realizarse en Zapala, sobre reforma sistema impositivo, mayor control sobre las declaraciones juradas de comerciantes, liquidaciones de la coparticipación impositiva, etc., en *Cutral Co, Actas Honorable Concejo Deliberante*.

<sup>76</sup> *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 18 de julio y 1 de agosto de 1958.

instalación de las primeras familias en el entonces “Barrio Peligroso”<sup>77</sup>. Después de la provincialización, ello continúa así y se mantiene la colaboración brindada al Municipio, como lo demuestra su constante intervención en las cuestiones vinculadas fundamentalmente a la provisión de agua potable y otros hechos tales como la donación de dinero, la construcción de elementos en los talleres, la venta de elementos en desuso<sup>78</sup>. En 1959, luego de prolongadas gestiones, transfiere tierras fiscales situadas al este del ejido comunal (300 m por 1.339,80 m) y allí la compañía Esso levanta el plan de viviendas para sus empleados, ya que en forma inmediata, previa nivelación y mensura, se procede a la adjudicación de los lotes.

### **A modo de conclusión**

Del análisis realizado podemos concluir que, evidentemente las limitaciones que impone la organización política administrativa de los territorios nacionales sumadas a una presencia muy fuerte del Estado nacional, imprimen una dinámica singular al proceso de construcción del “espacio público local” en Cutral Co.

Condicionados por un medio árido, con gran cantidad de médanos y abundancia de jarilla, fuertes vientos y escasez de agua, sus pobladores –carentes de una representación política formal- se ven obligados a participar activamente en distintos tipos de organizaciones y/o asociaciones fin de buscar soluciones a sus problemas cotidianos. Y, a partir de allí, establecen contactos o ejercen presiones en primera instancia sobre las autoridades territorianas; en la etapa peronista, incluso sobre el gobierno nacional y, en todo momento, sobre Y.P.F. pues existe la convicción generalizada –en los vecinos y en los representantes locales- que dicha empresa debe asegurar condiciones de vida digna para sus operarios residentes en el lugar.

Ahora bien, una vez creado el municipio, los vecinos –que tienen por primera vez la posibilidad de participar en la elección de sus gobernantes- mantienen una viva preocupación por los asuntos locales, que se traduce por ejemplo en la conformación de una cooperativa eléctrica. Sin embargo, no nacen partidos políticos de carácter comunal, volcándose la población a los dos nacionales mayoritarios y posteriormente, a principios de la década del '60, sus predilecciones se inclinan decididamente a uno provincial, el Movimiento Popular Neuquino.

En cuanto al problema de la autonomía que hace a la esencia de la naturaleza del municipio, creemos si bien es una sociedad natural y política, con fines propios que cumplir, no puede concebirse como totalmente autónomo dentro del Estado, ya que se encuentra inserto en él. “La comunidad de vecindad territorial, el núcleo social comunal y el territorio de la municipalidad-equilibrio entre lo territorial y lo vecinal- que es el *Municipio*, constituye un micro-centro de poder público municipal dentro del Estado”<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Primera denominación con la que se conoció Cutral Co.

<sup>78</sup> Como dato ilustrativo mencionamos que la Administración General de Y.P.F. dona \$ 150.000,00 m/n para la construcción de los sanitarios de la Escuela N° 119, de acuerdo con Nota N° 2408 del 09 de octubre de 1959; mientras la administración local vende una carroza fúnebre condición rezago con fecha 6 de agosto de 1961, a fin de que el Municipio pudiera brindar un entierro digno a los pobres, entre otros casos de colaboración, en *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante.

<sup>79</sup> DE PAULA, Osvaldo “Participación municipal”, cit., p 99.

Indudablemente los centros reales de determinación política, económica, jurídica y social se encuentran alejados del espacio local. En ese contexto, su labor se circunscribe a áreas muy delimitadas de la gestión pública, básicamente vinculadas con problemáticas de menor envergadura de carácter estrictamente comunal; concretamente en la localidad estudiada la provisión de agua potable, entre otras.

Podríamos afirmar que el municipio constituye la expresión local del Estado en un ámbito territorial de menor dimensión, reproduciendo en esa escala el esquema nacional de gobierno, fundamentalmente basado en dos poderes decisivos: el Ejecutivo y el Legislativo<sup>80</sup>. A lo largo de la transición analizada, y Cutral Co no puede escapar a una característica de la organización política argentina, es el Ejecutivo quien marca, en última instancia, la dirección de la política, mientras el Concejo acompaña y avala las decisiones adoptadas.

Por último, creemos conveniente destacar que hacia los inicios de la década del '50 –justamente por decisiones externas a la instancia local- se conjugan intereses de los sectores dominantes en el campo de política nacional con los reclamos de los habitantes de los territorios ante la postergación de sus derechos políticos. Y en ese marco el poblador neuquino –reducido durante mucho tiempo a representaciones de carácter informal o “virtual”- se transforma en “ciudadano”, tanto por su pertenencia a una determinada comunidad política como por la posesión de derechos específicos y ciertas obligaciones dentro de la misma<sup>81</sup>.

Sin embargo, la obtención de los derechos políticos fue gradual: primero puede participar en las elecciones presidenciales y del delegado ante el Congreso Nacional (1952) y a posteriori, una vez concretado el cambio de status jurídico de Neuquén (1958) tiene la posibilidad de designar a través del sufragio a las autoridades provinciales (gobernador y legislatura). Evidentemente no resulta fácil para los pobladores territorianos alcanzar la igualdad política y poder acceder de ese modo a representaciones de carácter “real” o formales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANSALDI, Waldo “Más allá del mercado. La cuestión de la constitución de una ciudadanía democrática en la agenda del 2000”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, UBA/UDISHAL, Buenos Aires, 1988, Tomo 1 y 2.
- CANSANELLO, Oreste Carlos *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires, 1810-1820*, Imago Mundi, Bs. As., 2003.
- DE PAULA, Osvaldo “Participación municipal”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.
- DE PRIVITELLI, Luciano *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras, Siglo XXI*, Bs. As., 2003.
- FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta “La política y lo político en Neuquén: La política territorialiana en el marco del desenvolvimiento económico y social de Neuquén

<sup>80</sup> Ver RIVERA, Roy “La relación Estado (Poder Central) – Municipalidad”, en *Política local y descentralización*, Flacso, Cuaderno Ciencias Sociales, núm. 55, Costa Rica, 1992.

<sup>81</sup> ANSALDI, Waldo. “Más allá del mercado. La cuestión de la construcción de una ciudadanía democrática en la agenda del 2000”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, cit.

(1884-1955)”, en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993.

IUORNO, Graciela y PALACIOS, María Susana “Redes sociales y familias. Comportamiento político en Neuquén (1930-1960)”, VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Neuquén, 1999, (inédita).

KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, UBA/UDISHAL, Buenos Aires, 1988, Tomo 1 y 2.

MARINOZZI, Adela “La participación municipal y el proceso de democratización en el ciclo constituyente de 1983. La participación como integrante de la problemática urbana o rural”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

ORLANDI, Héctor Rodolfo. “Introducción a la participación ciudadana”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

PALACIOS, María Susana y PARIS, Norma “Municipio y sectores dirigentes: el caso Cutral Co (1933-1955), en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993.

PALOMEQUE, Leonardo “¿Autarquía y autonomía? En el proceso histórico del municipio argentino”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

PASSALACQUA, Eduardo. “El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y autarquía”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

QUINTAR, Juan “Los trabajadores en los orígenes del Movimiento Popular Neuquino”, en *Entrepasados*, núm. 114, 1998.

RIVERA, Roy “La relación Estado (Poder Central) – Municipalidad”, en *Política local y descentralización*, Flacso, Cuaderno Ciencias Sociales, núm. 55, Costa Rica, 1992.

SAADE, Alesio Miguel *Cutral Co. Tiempos de viento, arena y sed. (Mis recuerdos. 1933-1958)*, Encestando S.R.L., Bahía Blanca, 1986.