

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

***Venue Shopping en Villa La Angostura (2008 - 2019): Un
Estudio de las Negociaciones Entre las Comunidades
Indígenas y el Estado Argentino***

Alumno: Raimundo Ruiz von Dessauer (Legajo: 16U638)

Tutor: Carlos Gervasoni

Agosto, 2020

Resumen

¿Cómo se podrían caracterizar las negociaciones que las comunidades indígenas mantienen con el Estado argentino? El presente trabajo busca responder esta pregunta proponiendo al *venue shopping*, es decir la búsqueda, por parte de grupos de interés, de una arena política que sea favorable a sus demandas, como caracterización de los comportamientos exhibidos por los pueblos originarios y realizando un estudio de caso del conflicto que se desarrolla entre la Comunidad Paichil - Antriao de Villa La Angostura y los diferentes actores estatales presentes en dicha zona entre los años 2008 y 2019. Para determinar si el dominio empírico dentro del cual se ubica el caso favorece un comportamiento de *venue shopping* se realizó un análisis del Estado argentino para establecer si tiene un alto nivel de descentralización. El análisis reveló que la descentralización vertical tiende a ser alta, mientras que la descentralización horizontal es más bien baja. Se procedió a diseñar un índice para medir la profundidad del comportamiento de *venue shopping* exhibido. Éste tuvo en cuenta tanto la cantidad de las arenas políticas institucionales contactadas, así como su lejanía en términos de niveles de gobierno. Paso seguido se realizó un análisis del caso en sí, partiendo por los antecedentes históricos, para después centrarse en los desarrollos más recientes, analizando diferentes medios locales para encontrar instancias de contactos entre la Comunidad y diferentes arenas políticas institucionales. Se concluyó que hubo un comportamiento de *venue shopping* de intensidad media, teniendo en cuenta tanto las limitaciones internas como externas a las que se enfrentó la Comunidad.

Índice

1. Introducción	1
2. Estado de la Cuestión	7
3. Marco Teórico	12
3.1. Descentralización	12
3.2. Venue Shopping	14
3.3. De Derechos y Comunidades Indígenas	17
4. El Dominio Empírico	19
5. Medición de Venue Shopping	28
6. El Caso de la Comunidad Paichil - Antriao	34
6.1. Antecedentes Históricos	34
6.2. Desarrollos recientes	37
7. Evaluación de los datos	43
8. Conclusiones	52
9. Bibliografía	57
10. Anexo	65

1. Introducción

El Departamento de Los Lagos se encuentra en el extremo sur de la Provincia de Neuquén, Argentina. Tiene una población total de 11.998 habitantes¹, de los cuales la mayoría se concentran en su capital, Villa La Angostura. La belleza de esta zona, caracterizada geográficamente por lagos y montañas, ha llevado a que se convierta en un importante centro del turismo, tanto a nivel nacional como internacional. El desarrollo de la actividad turística se ha manifestado en un fuerte crecimiento económico². Este ha sido acompañado por un verdadero *boom* inmobiliario que ha llevado a una fuerte demanda por terrenos en la zona. Es en este contexto que desde el año 2003 la Comunidad mapuche Paichil - Antriao viene protagonizando un conflicto con las diferentes ramas del Estado argentino y varios propietarios inmobiliarios locales (García y Valverde, 2007). A partir de este conflicto puede preguntarse uno cuál es el comportamiento que la Comunidad ha exhibido a la hora de negociar con el Estado.

Se trata de un conflicto de larga data: en 1902 el Estado argentino le otorgó a los pobladores mapuches Ignacio Antriau, José María Paisil y sus respectivas familias un título precario de propiedad del lote 9 de la *Colonia Pastoril Agrícola Ganadera Nahuel Huapi*³ (García y Valverde, 2007). Tras la fundación del Parque Nacional Nahuel Huapi en 1934, se eligió el lote 9 para establecer una villa turística. Este proyecto fue promovido esencialmente por la Administración de Parque Nacionales (de aquí en adelante APN), fundada el mismo año. A través de trucos legales e intimidaciones, los pobladores mapuches fueron perdiendo partes significativas de sus terrenos, sobre los cuáles se estableció la actual Villa La Angostura (García y Valverde, 2007). Este proceso de despojo continuó en buena medida hasta el 2003, cuando la Comunidad Paichil - Antriao empezó a promover acciones judiciales y protagonizar una serie de protestas, situación que continúa hasta hoy en día. El caso ha recibido atención mediática por desarrollarse en un conocido centro turístico del país.

¹ Según datos del censo de 2010 (<https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-999-999-58-070-2010>; consultado el 21 de abril 2020)

² Que se manifestó, entre otras cuestiones, en un fuerte crecimiento de la población que pasó de 8.654 habitantes en 2001 a los ya mencionados 11.998 en apenas nueve años, lo que equivale un crecimiento del 40% (según datos del INDEC; extraído de <https://www.estadisticaneuquen.gov.ar/#/censo2001>, consultado el 21 de abril 2020)

³ Esta última había sido creada el mismo año por el gobierno nacional con el fin de poblar y explotar económicamente el territorio que años más tarde pasaría a conformar el Departamento de Los Lagos.

La historia de la Comunidad Paichil - Antriao no es una excepción entre las experiencias que viven varias comunidades indígenas en la Patagonia argentina desde hace años. El extremo sur del continente americano nunca llegó a ser ocupado por las fuerzas del Imperio Español, por lo que sus habitantes pudieron mantener cierto grado de autonomía hasta la independencia de las colonias a principios del siglo XIX. La República Argentina en particular se orientó económicamente a las actividades agroexportadoras (Gerchunoff y Llach, 2011). El crecimiento del joven Estado fue beneficiado por la existencia de una “frontera abierta” hacia el sur, es decir una vasta extensión de tierras fértiles sin explotar. Integrar estas tierras a la soberanía efectiva del Estado fue, por ello, considerado esencial para asegurar el futuro crecimiento económico (Gerchunoff y Llach, 2011). Fue en este marco que subsiguientes gobiernos argentinos organizaron las así llamadas “Campañas del Desierto”, cuyo objetivo era la integración forzosa de los territorios patagónicos, al territorio nacional. La más famosa y última de ellas fue la que fue comandada por el futuro presidente Julio Argentino Roca en 1880. Esta campaña militar se caracterizó por su brutalidad, causando la muerte y deportación de decenas de miles de los habitantes originarios de la Patagonia (Hora, 2010).

En las décadas siguientes, el Estado argentino mostró poco interés por las comunidades indígenas habitantes del territorio nacional. Recién a mediados del siglo XX esto empezó a cambiar. Por primera vez el Estado empezó a reconocer las paupérrimas condiciones de vida de las comunidades indígenas y se empezaron a sancionar las primeras leyes y políticas públicas destinadas a revertir esta situación⁴. Sin embargo, fue recién con la vuelta de la democracia en 1983 que algunas provincias argentinas reconocieron constitucionalmente la existencia de una población indígena y se comprometieron a proteger su identidad y modo de vida (Lenton, 2010). Asimismo, el Estado nacional sancionó algunas leyes que tenían el mismo objetivo (Lenton, 2010). Central fue en ese sentido la sanción de la ley 23.302 en 1985, que crea una agencia nacional destinada a manejar las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (de aquí en adelante INAI)⁵. Finalmente, la reforma constitucional de 1994 introdujo el reconocimiento de los pueblos originarios a la

⁴ Tal y como afirma Lenton (2010), para entonces se estaba dando un cambio en la política que se expresa por ejemplo en el primer censo indígena nacional en 1965 y en la concesión de títulos de propiedad a algunas pocas comunidades. Sin embargo, muchas de estas políticas veían a las poblaciones indígenas más en función de su condición socioeconómica (trabajadores, campesinos sin tierra) que de su condición étnica o cultural (Lenton, 2010).

⁵ Consultado en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/texact.htm>, el 21 de abril de 2020.

carta fundamental⁶ y en 2000 la República Argentina ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, mediante el cual se le otorgaban una serie de derechos adicionales a las comunidades indígenas⁷.

Sin embargo, la realidad muchas veces dista de lo formal y muchas de las reformas emprendidas por el Estado argentino no han cumplido las expectativas de las comunidades indígenas. Esto dio lugar a una serie de conflictos localizados, muchas veces violentos entre comunidades indígenas y las autoridades⁸.

En ese sentido, el caso argentino no difiere demasiado del resto de América Latina, cuya historia, en parte, ha estado caracterizada por conflictos y tensiones entre las comunidades indígenas y los españoles primero y después con los nuevos Estados independientes. Aún así, el caso argentino difiere de lo que pasó sobre todo en los Estados andinos por el bajo impacto que han tenido los movimientos indígenas en la política nacional. Tanto en Ecuador como en Bolivia se formaron partidos indígenas altamente nacionalizados y en Colombia el impacto de estos movimientos llevó a una serie de modificaciones institucionales en el marco de la reforma constitucional del 1991 (van Cott, 2002). Mientras tanto en Argentina, las comunidades indígenas redujeron su activismo político al ámbito local y no se puede hablar de un movimiento indígena autónomo nacionalizado (van Cott, 2005).

Esto último ha llevado a cierta falta de atención de la Ciencia Política a los movimientos indígenas argentinos. La literatura por lo general se centró más bien en las políticas indigenistas⁹ adoptadas por el Estado (Mombello, 2003; Lenton, 2010; Briones, 2015). Este

⁶ El inciso 17 del Artículo 75 de la Constitución Nacional establece que le corresponde al Congreso reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y legislar para “*Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones*”. (Constitución Nacional, art. 75, inciso 14; extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, consultado el 21 de abril 2020).

⁷ En particular, dicho convenio fue ratificado a través de la sanción de la ley N° 24.071/1992 (visto en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/470/norma.htm>, consultado el 17 de julio de 2020), aunque el poder ejecutivo nacional recién dictó el instrumento de ratificación en el año 2000.

⁸ Para más información puede ser útil en este caso el informe anual de la ODHPI para el 2013 que, si bien se centra en las provincias patagónicas, ofrece una buena panorámica de las problemáticas a las que siguen enfrentando las organizaciones indígenas (Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos indígenas (2012). Informe de Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en la Patagonia (1). Recuperado de <http://www.ipesderechoshumanos.org/pdf/proyecto-mapuce-odhpi-informe-2013.pdf>; consultado el 21 de abril de 2020).

⁹ “Indigenismo” se refiere a toda política adoptada por un Estado que esté destinada a sus pobladores indígenas (Lenton, 2010).

trabajo tiene como objetivo llenar esta laguna, proponiendo la teoría del *venue shopping* como forma de caracterizar el comportamiento de las comunidades indígenas frente al Estado, teniendo en cuenta que estas no operan desde adentro del mismo.

Esta suposición se basa en la literatura antropológica que, a diferencia de la Ciencia Política, sí ha hecho estudios en profundidad sobre distintos movimientos indígenas argentinos. Como explica Ramos (2016) para el caso de militantes mapuches en Chubut, el Estado es percibido como un ente hostil a sus demandas. Esta desconfianza se basa en la historia que comparten los pueblos originarios de la Argentina con las diferentes autoridades políticas que gobernaron aquel territorio, cuyo accionar, tal y cómo se mencionó anteriormente, estuvo caracterizado por el desinterés, la hostilidad y/o la represión. En ese sentido, se podría llegar a afirmar que las comunidades indígenas argentinas (y las mapuches en particular) difieren en su comportamiento frente al Estado de los mencionados movimientos indígenas de los Estados andinos. No parece haber un deseo manifiesto por aumentar su participación dentro de la institucionalidad estatal. Prepondera más bien un comportamiento de enfrentamiento con el Estado, sea por negociaciones, manifestaciones o, en los casos más extremos, acciones violentas.

El problema que ha tenido la Ciencia Política a la hora de estudiar cuestiones relacionadas con las comunidades indígenas entonces se relaciona con el propio objeto de estudio: mientras que en otros casos, como por ejemplo en Bolivia, Ecuador y Colombia, es sensato estudiar el desempeño de los movimientos indígenas/partidos indígenas dentro del Estado, en Argentina se tendría que centrar más en las negociaciones que mantienen las comunidades indígenas con el Estado, siempre viendo a ambos actores como dos entes separados.

Un estudio que se centre más bien en las negociaciones entre las comunidades indígenas y el Estado es particularmente interesante si se tiene en cuenta las complejidades y contradicciones inherentes a este último. Como ha demostrado la extensa literatura que estudia el funcionamiento interno de los Estados, calificarlo como una “caja negra” o actor único es insensato (Wintrobe, 1987; Hooghe y Marks, 2001; Beyers, Eising y Maloney, 2008). Sobre todo, en los últimos años, la multiplicación de las demandas sociales a las cuales se tienen que enfrentar los Estados y la creciente complejización de las mismas, ha llevado a la necesidad de que las funciones estatales sean descentralizadas entre las distintas instituciones más o menos autónomas y entre los diferentes niveles de gobierno (Agranoff, 2007; Rubio, 2017).

La República Argentina se divide en 23 provincias y una Ciudad Autónoma. En su Constitución se autodefine como un Estado federal¹⁰. Los conceptos federalismo y descentralización no son sinónimos, aunque sí existe una correlación empírica entre ambos (Lijphart, 1999). En el caso argentino, tal y como explica Leiras (2013), la mayoría de las provincias son financieramente débiles debido a que la actividad económica está concentrada en unas pocas zonas del país, haciéndolas fuertemente dependientes del gobierno nacional para financiar su presupuesto. Sin embargo, como consecuencia de una serie de mecanismos institucionales, el gobierno central depende en muchos casos del buen visto de los gobiernos provinciales como para llevar adelante su agenda política, compensando de esta manera la debilidad financiera de las provincias. Esto permite afirmar que más allá de ser un país federal, la Argentina es además un Estado descentralizado. A esto se agrega que, desde la sanción de la reforma constitucional de 1994, los municipios argentinos se han convertido en actores políticos importantes con fuertes prerrogativas (Granato, 2015). Por tanto, se puede decir que las comunidades indígenas argentinas, cuando negocian con el Estado, en verdad lo están haciendo con un sinfín de actores con un mayor o menor grado de autonomía.

El estudio del efecto que puede llegar a tener la descentralización estatal sobre las negociaciones entre grupos de interés (como esencialmente lo son los movimientos indígenas) y el Estado, ha dado lugar a la teoría del *venue shopping*. Esta nació inicialmente en EE.UU. para estudiar los efectos que tiene el federalismo de dicho país sobre las relaciones entre el Estado y los diferentes grupos de interés y, sobre todo en las últimas décadas, ha sido utilizado extensamente en la literatura que estudia el funcionamiento de la Unión Europea (Baumgartner y Jones, 1993; Eising, 2004; Constantelos, 2010).

Según el marco teórico de Pralle (2003), la teoría del *venue shopping* considera que, en un Estado descentralizado los grupos de interés operan en un contexto de múltiples “arenas políticas”¹¹, definidas como espacios dentro de los cuales se toman decisiones que impactan sobre las políticas públicas. Cada una de estas arenas se diferencia de las otras en términos de sus características internas lo que hace que una pueda ser más abierta a cierto tipo de demandas que otras. Esto les permite a los grupos de interés buscar la arena política que más favorable le

¹⁰ Establecido en el artículo 1 de la carta fundamental: “*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución*”. (Constitución de la Nación Argentina (1853); extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, consultado el 22 de abril de 2020).

¹¹ El concepto “arenas políticas” es una traducción propia del original “*policy venues*” (véase Baumgartner y Jones, 1993).

sea a sus objetivos y así maximizar la probabilidad de alcanzar el cambio que buscan realizar (Pralle, 2003).

Como ya se ha mencionado, la teoría del *venue shopping* hasta ahora ha sido aplicada en la mayoría de los casos al estudio de las negociaciones entre grupos de interés, tales como sindicatos o cámaras de comercio y el Estado o entre Estados y organismos internacionales. Sin embargo, Celis, Mckay y Meier (2013) extendieron esta teoría para estudiar la relación que tienen los movimientos feministas con el Estado en un contexto federal, demostrando de esta manera la utilidad que tiene la teoría del *venue shopping* para estudiar la relación entre los Estados y los movimientos sociales.

La pregunta, con respecto al caso que se busca investigar en este trabajo, es si la Comunidad Paichil - Antriao realizó un comportamiento particular de negociación con los diferentes entes estatales y niveles de gobierno en el transcurso del conflicto que viene protagonizando desde el año 2003. La hipótesis es, considerando lo anteriormente dicho y que la República Argentina es un Estado descentralizado, que la Comunidad Paichil - Antriao va a exhibir un comportamiento de *venue shopping* alto.

Para estudiar este caso se iniciará con un breve repaso sobre la literatura que ha estudiado a los movimientos indígenas latinoamericanos y argentinos, la descentralización de los Estados y el *venue shopping*. En segundo lugar, se dará una explicación del marco teórico sobre el cual se construye el presente trabajo. En tercer lugar, se dará una breve caracterización del dominio empírico del caso, en términos de los conceptos teóricos importantes para el trabajo. En cuarto lugar, se explicará un índice diseñado para medir el nivel de *venue shopping* que pueda haber exhibido la Comunidad. En quinto lugar, se procederá a analizar el caso, partiendo por un recuento de los antecedentes históricos del conflicto, para pasar después a un *process tracing* del conflicto en años recientes. En sexto lugar se realizará una evaluación de los datos recabados, analizándolos a la luz de la pregunta de investigación. Para finalizar se procederá a la conclusión.

2. Estado de la Cuestión

Hay una amplia y variada literatura dentro de la Ciencia Política que se dedica al estudio de los pueblos indígenas latinoamericanos. Se trata de un campo relativamente joven dentro de la academia, debido a que los pueblos indígenas generaron un impacto político fuerte recién en las últimas décadas. La creciente movilización de los pueblos originarios (iniciada en los años 70 y 80) encontró su primer auge a principios de los años 90, particularmente en 1992, año en el que en varios Estados latinoamericanos se conmemoraron los 500 años desde la llegada de Cristóbal Colón a América (Van Cott, 2010). Esto dio lugar a una serie de trabajos que estudiaban tanto los orígenes de este movimiento (Van Cott, 1994; Yashar 1996), como realizaban diferentes estudios de caso de las movilizaciones que habían cobrado una fuerza particular (para Ecuador véase Sawyer, 1997; para Bolivia Postero, 2005). El creciente interés por los movimientos indígenas se manifestó también en otras disciplinas como el Derecho (Stavenhagen, 2004;) y la Antropología (Warden - Fernández, 2005; Botero Villegas, 1998).

Como explica Van Cott (2010), la mayor parte de la literatura que se ha desarrollado desde entonces se puede dividir en dos grandes áreas: en primer lugar, cómo los movimientos indígenas han cuestionado la concepción tradicional de la ciudadanía liberal. En esta rama de la literatura resalta sobre todo la autora Deborah Yashar, que en varios artículos ha explorado el nuevo modelo de ciudadanía presentado por organizaciones indígenas, en el que lo colectivo vuelve a ser una parte importante de la identidad (Yashar, 1998, 2006). Por otro lado, está la literatura que investiga más bien cuál ha sido el impacto institucional de estos movimientos, tanto en términos electorales (Madrid, 2005; van Cott, 2000a; Rice y van Cott, 2006)¹², como en cuestiones relacionadas más bien con los arreglos institucionales y legales (van Cott, 2000b; van Cott, 2005)¹³.

En esta literatura, la Argentina aparece en todo caso como un ejemplo negativo por el poco impacto a nivel nacional que han tenido los movimientos indígenas (van Cott, 2005). Por esto, la literatura que se dedica al caso argentino se ha limitado a estudiar las diversas políticas

¹² El estudio acá se enfoca sobre todo en los factores que dieron lugar a diferentes partidos indígenas (como el MAS en Bolivia y *Pachakutik* en Ecuador), su rendimiento electoral y su impacto político.

¹³ Los autores que se enfocan en el estudio de estas cuestiones miran tanto las modificaciones que se hacen en términos de políticas públicas, tales y como la educación bilingüe y el reconocimiento de diversos derechos indígenas (entre otros) (van Cott, 2005), y las modificaciones institucionales más profundas, como la generación de distritos electorales especiales para las comunidades indígenas, bancas legislativas reservadas para sus representantes o cierta forma de autonomía a la hora de gobernar sus territorios (van Cott, 2000).

indigenistas, como se puede ver en los trabajos de Lenton (2010), Briones (2015) y Soria (2019). Particularmente interesante es en ese sentido el trabajo de Mombello (2002) que hace un repaso histórico de las diferentes políticas indigenistas sancionadas por las provincias argentinas. Sin embargo, ninguno de estos estudios politológicos ahonda en las características internas y los comportamientos adoptados por los diferentes movimientos indígenas.

Esto no implica que los movimientos indígenas no hayan sido estudiados por otras disciplinas. En ese sentido resalta la Antropología, la cual ha producido una rica y variada literatura estudiando diferentes casos de movimientos indígenas. Entre ellos resaltan los trabajos sobre la lucha mapuche en Neuquén por parte de Ramos (2016), y otros parecidos realizados en Salta por Milana et al. (2016), en Formosa por Soria (2019) y en Neuquén por García y Valverde (2007), Valverde (2010) y Valverde et al. (2015). Ramos (2016) advierte una característica particular de estos movimientos: el Estado es tratado como un actor exógeno por los movimientos indígenas. En otras palabras, las comunidades indígenas prefieren negociar con representantes del Estado antes de entrar a él por la vía electoral o aceptando cargos y modificar las políticas públicas desde ahí.

Esta suposición es aceptada por la mayoría de los estudios antropológicos de comunidades indígenas argentinas. La mayoría de ellos también advierte las contradicciones internas que caracterizan al Estado. No consideran a este actor como una caja negra, sino que como un complejo entramado de actores individuales y colectivos con diversos objetivos. Aquí resalta el trabajo de Enriz (2012) que estudia la llegada de políticas públicas a familias indígenas en la Provincia de Misiones. La descentralización administrativa es mostrada como un factor que complejiza la llegada de los diferentes programas gubernamentales a la población indígena estudiada.

Las contradicciones propias del Estado son también mencionadas en los trabajos que estudian a la Comunidad Paichil - Antriao, la cual es también el objeto de estudio del presente trabajo. Resalta aquí el análisis llevado a cabo por los antropólogos García y Valverde (2007) que demuestran cómo las diferentes instituciones intervinientes¹⁴ han tomado posturas muchas veces contradictorias con respuesta a las demandas de la Comunidad. Sin embargo, ese trabajo se centra más en los procesos identitarios a través de los cuales los miembros de la Comunidad se empezaron a percibir nuevamente como miembros de un pueblo originario, estructurando sus demandas a partir de esta identidad y no tanto en la relación que mantienen con el Estado. La tesis de grado de Trentini (2009) puede entenderse como una continuación del trabajo de

¹⁴ Mencionan al gobierno municipal de Villa La Angostura, al INAI, a la APN y al gobierno provincial.

García y Valverde y profundiza en los procesos de readscripción étnica. Para ello realiza un estudio detallado del desarrollo histórico de diferentes conflictos que protagonizaron comunidades indígenas de Villa La Angostura y Villa Traful. Torres y Suárez (2019) analizan cómo el turismo impactó en, y cómo es percibido por las comunidades indígenas, realizando un estudio de caso de la Comunidad Paichil - Antriao.

También ha sido de gran utilidad el trabajo realizado por Radovich (2013) que estudia la realidad político-económica a la que se enfrentan las comunidades mapuches de la Provincia de Neuquén, condicionada en particular por la existencia de un partido dominante, el MPN¹⁵, cuyos militantes gobiernan la provincia o ejercieron una fuerte influencia política sobre ella desde su establecimiento como tal en 1955.

Si bien todos estos trabajos hacen invaluable aportes para entender tanto la historia como los desarrollos actuales de los casos que estudian, no se enfocan con mucha profundidad en las relaciones que mantienen las comunidades indígenas con el Estado. Se concentran por sobre todo en estudiar las características internas de los movimientos indígenas, en términos demográficos, identitarios y socioeconómicos. En este contexto el Estado aparece meramente como un actor al cual las comunidades le dirigen sus demandas, sin estudiar mucho cómo se dan estos contactos y qué es lo que producen. En todo caso se estudia al Estado en función de su rol histórico para los pueblos originarios, tanto a la hora de desplazarlos de los territorios que habitaban originalmente en el siglo XIX, como al impactar sobre su cultura e identidad.

Más allá de cuestiones relacionadas con las comunidades indígenas, el Estado argentino ha sido estudiado en profundidad por una serie de autores. De particular interés son aquí los estudios que se dedican al federalismo argentino. Granato (2015), da un repaso histórico de su desarrollo y después profundiza en las diferencias entre lo que él considera como el federalismo “formal”, es decir tal y como está constituido legal y jurídicamente, y el federalismo “político”, con lo que se refiere a las prácticas, dinámicas y los procesos que se dan en el marco de estas regulaciones. Leiras (2013) ahonda en esto último. Este autor busca explicar el impacto de lo que a primera vista podría ser considerado una contradicción del sistema federal argentino: la concentración de una buena parte de la actividad económica y la población en unos pocos centros urbanos en la zona pampeana. Leiras considera que esta aparente centralización es contrarrestada por las diversas herramientas institucionales con las cuales cuentan los gobiernos provinciales, que los convierten en importantes actores políticos a escala nacional. Para medir el nivel de descentralización existente en la Argentina se utilizó el *Regional*

¹⁵ Movimiento Popular Neuquino.

Authority Index elaborado anualmente por Hooghe, Marks et al. Este índice busca medir la autonomía que tienen las diferentes regiones que componen a los países usando una serie de indicadores institucionales. Este índice no mide el grado de autonomía del nivel de gobierno municipal. Para ello se utilizó el *Local Authority Index*, que fue elaborado teniendo en cuenta al *Regional Authority Index* por Ladner, Keuffer y Baldersheim (2016) y subsiguientemente adaptado a Iberoamérica (Navarro y Cravacoure, 2019) y Argentina (Cravacoure y Traina, 2019).

La descentralización del Estado es un tema ampliamente estudiado. Un punto de partida en ese sentido fue el libro de Lijphart (1999). Si bien el autor no estudia únicamente a la descentralización, su libro sí menciona este tema. Lijphart presenta dos tipos de democracia: las que se basan en el consenso (definidas como “el modelo pluralista”) y las que son mayoritarias (definidas como “el modelo Westminster”). Mientras que, en las primeras, el poder político es dispersado entre varios actores diferentes, las segundas se caracterizan por una concentración del poder en el poder ejecutivo nacional. Por razones obvias, un mayor grado de descentralización se presenta más bien en las democracias de modelo pluralista. Centrándose en la descentralización en sí, resaltan trabajos como los de Riker (1964), Bednar (2009) y Wintrobe (1997) que le dan una importancia particular al federalismo. Agranoff (2007) en ese sentido se dedica más bien al concepto “descentralización” en general y revisa una serie de efectos que ha generado el incremento de la descentralización dentro del Estado en varios países.

Desde un aspecto más bien metodológico ha sido importante la contribución de Hooghe y Marks (2003), quienes proponen dos tipos de unidades administrativas en el marco de un Estado descentralizado: las de “tipo uno” que tienen prerrogativas más generales y ejercen un control exclusivo sobre el territorio y las de “tipo dos” que se establecen para proveer un servicio en particular y muchas veces se solapan entre ellas en términos de su jurisdicción territorial. Los autores discuten las fortalezas y debilidades de los dos tipos. También hay que mencionar a Rodden (2004) quien propone diferentes variables a través de las cuáles se puede observar el fenómeno “descentralización”, revelando su amplitud y complejidad.

El *venue shopping* es una de las tantas teorías que exploran los efectos que tiene la descentralización sobre el funcionamiento del Estado y la manera de la que se relaciona con la sociedad. Se inscribe en la teoría pluralista que le da particular importancia a los grupos de interés. Sus primeros fundamentos fueron los trabajos de Truman (1951) y Grodzins (1967) que estudiaban cómo el federalismo estadounidense altera los contactos entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, Baumgartner y Jones (1993) fueron los primeros en definir el concepto

venue shopping y explorar sus ramificaciones más en profundidad. En su estudio de caso sobre ONG's ambientalistas canadienses, Pralle (2003) ahonda en varios aspectos de la teoría, incorporando una serie de elementos nuevos¹⁶. Hansen y Krejci (2000), Burnett y Davis (2002) y Constantelos (2010) son ejemplos de diferentes estudios de casos basados en la teoría del *venue shopping*. La mayoría de estos trabajos estudia el trabajo de ONG's relacionadas con temas ambientalistas y ciertos grupos de presión, tanto en el aspecto económico (*lobby*) como en otros aspectos (como por ejemplo ONG's que presionan por una legislación más restrictiva para regular la portación de armas). El trabajo de Celis, Mckay y Meier (2013) se despega en ese sentido de los demás al estudiar el *venue shopping* como un comportamiento exhibido por un movimiento social más amplio: el feminismo. Las autoras investigan cómo diversas ONG's feministas se han adaptado a las relativamente recientes descentralizaciones del Reino Unido y Bélgica, advirtiendo los diferentes obstáculos que han tenido que enfrentar. Para el caso argentino se ha consultado el trabajo de Rauschecker (2019) que estudia el comportamiento exhibido por grupos ambientalistas para restringir el uso de pesticidas en la provincia de Córdoba y Ruibal (2018) que estudia el comportamiento exhibido por grupos feministas en la provincia de Salta.

¹⁶ Así, por ejemplo, la autora hace hincapié en las limitaciones a las que se enfrentan los grupos de interés a la hora de realizar *venue shopping* y concluye que estas no solo son externas sino que también pueden ser internas (Pralle, 2003).

3. Marco Teórico

3.1. Descentralización

La descentralización es un concepto muy complejo con varias aristas. En una definición mínima hace referencia al traspaso de autoridad del gobierno central hacia gobiernos locales/subnacionales (Rodden, 2003). Sin embargo, tal y como sucede en varias ocasiones en la política, hay que tener cierta precaución a la hora de equiparar lo *de jure* con lo *de facto*. Analizando cuestiones ligadas a la descentralización en particular, hay que tener en cuenta ciertos factores que pueden llegar a impedir que los gobiernos locales/subnacionales ejerzan esta autoridad, aunque se les haya traspasado legalmente. Varios autores se refieren en ese sentido a cuestiones presupuestarias (Lijphart, 1999; Rodden, 2003). La suposición es que para poder funcionar autónomamente, los gobiernos subnacionales deben contar con una fuente de ingresos independiente de la discreción del gobierno central. Si este no es el caso, la retención de fondos podría convertirse en una poderosa arma para presionar a los gobiernos subnacionales a que acaten las órdenes del gobierno nacional. Por otro lado, también hay que tener en cuenta cuestiones político - partidarias: los gobernantes del nivel subnacional pueden estar limitados en su actuar político por la lealtad partidaria hacia el gobierno nacional (Rodden, 2003).

Más allá de todo esto, cierto grado de descentralización es una de las características centrales del Estado moderno (Agranoff, 2007; Rodden, 2003; Hooghe y Marks, 2003). Las cada vez más complejas demandas que la sociedad le formula al Estado imposibilitan que el gobierno central se pueda hacer cargo de todo. Esto tiene que ver en parte con las capacidades materiales, pero sobre todo con el acceso a la información. La administración de los gobiernos subnacionales tiende a estar más “cerca” de sus ciudadanos y, por lo tanto, también más consciente de sus necesidades específicas (Agranoff, 2007; Rodden, 2003; Hooghe y Marks, 2003; Boisier, 2004). Esto hace que los gobiernos subnacionales cumplan un rol central en ciertas áreas de la política y en la implementación de políticas públicas en general. Sin embargo, tal y como afirma Rodden (2003), esto no lleva a una total degradación del rol de los gobiernos centrales. Sus herramientas institucionales y sus recursos le continúan otorgando un rol central en la implementación y el diseño de las políticas públicas. Generalmente esto resulta

en una división o superposición de tareas entre las autoridades nacionales y subnacionales (Rodden, 2003).

Es necesario hacer aquí también una breve mención a un concepto que muchas veces es nombrado en forma conjunta con la descentralización: el federalismo. Una definición mínima de este concepto sería un sistema de organización estatal en el que dos niveles de gobierno ejercen autoridad sobre el mismo territorio y sus habitantes (Pagano, 2007). A través de regulaciones constitucionales se establece una clara división de tareas entre los diferentes niveles de gobierno y se regula el financiamiento de cada uno de ellos, permitiendo que ambos operen con relativa autonomía (Pagano, 2007). Muchas veces, más allá de estas características, los sistemas federales cuentan con una serie de arreglos institucionales especiales, como por ejemplo una cámara legislativa en la que están representadas las unidades subnacionales, un proceso de reforma constitucional para el cual se requiere del acuerdo de una proporción significativa de las unidades subnacionales (o sus representantes), un dispositivo institucional para mediar las disputas que puedan llegar a surgir entre las diferentes unidades subnacionales (pueden ser cortes o referéndums) y procesos e instituciones que faciliten la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en áreas políticas en las que se superpongan las jurisdicciones de ambos niveles de gobierno (Pagano, 2007).

Por estas características es entendible que se relacione mucho al federalismo con la descentralización. La existencia de diferentes niveles de gobierno, autónomos el uno del otro, va en línea con uno de los aspectos de la descentralización mencionados anteriormente. En su análisis de diferentes democracias occidentales Arend Lijphart (1999) efectivamente encuentra una correlación empírica entre Estados organizados de forma federal y un nivel alto de descentralización. Sin embargo, el mismo trabajo también revela que hay algunos federalismos que no cuentan con un alto grado de descentralización, como por ejemplo Austria, India y Venezuela. Esto se debe en buena medida a la distancia que hay entre lo *de jure* y lo *de facto*. El que una constitución comande la autonomía de los niveles de gobierno no implica que esto sea así en la realidad, debido a ciertas limitaciones mencionadas anteriormente. Por esto se considera que, al tratarse de un concepto que se basa mucho en cuestiones formales, la existencia o no de un sistema federal es un indicador insuficiente del grado de descentralización de un Estado.

En parte esto se debe a que no siempre cuando se habla de descentralización se refiere uno exclusivamente al traslado de autoridad a diferentes niveles de gobierno. Hooghe y Marks (2003) presentan dos tipos de descentralización: el primero se refiere al ya explicado traspaso de facultades a gobiernos locales/subnacionales, mientras que el segundo hace referencia a la

creación de agencias en mayor o menor medida autónomas, dedicadas a administrar un servicio en particular. En este caso, las jurisdicciones de estas agencias por lo general no guardan relación con las divisiones administrativas tradicionales y su permanencia en el tiempo tiende a ser mucho más inestable que la de las primeras. Relacionado con esto último está lo que varios autores definen como desconcentración. Este término se refiere al traspaso de facultades del gobierno central a autoridades inferiores que siguen dependiendo formalmente de él (Mons, 2008; Malgouyres, 2014; Boisier, 2004). Lane y Ersson (1987) se refieren a esto como “*functional autonomy*”. Teniendo en cuenta lo anterior se puede decir que la descentralización también puede ser considerada como el traspaso de autoridad efectiva a diferentes agencias gubernamentales.

Los múltiples factores que intervienen en el concepto de descentralización y las innumerables trayectorias históricas de los sistemas estatales descentralizados convierten al concepto “descentralización” en uno sumamente diverso. Por lo que hablar de él en categorías dicotómicas sería muy reduccionista. Más bien se lo debería considerar un continuo dentro del cual puede haber diferentes grados de descentralización.

En conclusión, en este trabajo la descentralización será definida como el grado de autoridad efectiva traspasada de manera legal, es decir a través de alguna regulación o ley, a diferentes polos de poder dentro del Estado. Con polos de poder se refiere a actores institucionales, es decir aquellos establecidos por regulación legal, capaces de imponer cambios en la política pública.

3.2. Venue Shopping

Se define *venue shopping* como un comportamiento exhibido por grupos de interés que consiste en buscar, a través de un proceso de prueba y error, una arena política que sea favorable a sus demandas (Pralle, 2003). Para este trabajo se considerarán sólo las arenas políticas institucionales, es decir aquellos espacios que fueron establecidos y funcionan a partir de cierto mandato legal, dentro de los cuales se toman decisiones que afectan a las políticas públicas¹⁷.

¹⁷ Con esta suposición se parte del trabajo de Tsebelis (1995). A la hora de definir los veto players que existen dentro de los Estados, el autor distingue entre dos tipos: los partidarios y los institucionales, considerando que estos últimos son aquellos que son establecidos a través de la Constitución. La importancia de textos legales/regulatorios como lo es, en última instancia una Constitución, a la hora de determinar lo “institucional” se relaciona fuertemente con la definición que da Elster (1989) del término como una serie de reglas que rigen a determinado grupo de actores. A la hora de analizar las arenas políticas esta distinción es importante por la existencia de actores colectivos o individuales que pueden llegar a impactar sobre las políticas públicas de una forma no regulada legalmente (Pralle, 2003). Un ejemplo vendría a ser la presión generada por los medios.

En línea con la definición de descentralización dada anteriormente, se considerarán a los polos de poder como arenas políticas institucionales. La teoría *venue shopping* considera que los grupos de interés actúan dentro de un marco de gobernanza descentralizada es decir en presencia de una miríada de actores a los cuales podrían formular sus demandas (Constantelos, 2010; Hooghe y Marks, 2001). Hay un sinnúmero de actores que pueden actuar como un grupo de interés, ya sean organizaciones no gubernamentales o ciertas instituciones/agencias estatales (Hannsen y Krejcht, 2000; Burnett y Davis, 2002). Para los fines de este trabajo se considerará que los grupos de interés son actores colectivos que buscan generar cambios en la política pública.

El *venue shopping* en este sentido contradice otra rama de la academia que considera que un aumento en las arenas políticas institucionales dificulta un cambio de política pública porque aumenta también la cantidad de puntos de veto, es decir actores individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para poder sancionar una política pública (Tsebelis, 1995). También se ha llegado a afirmar que las arenas políticas institucionales son en sí un actor inherentemente conservador y, en ese sentido, obstaculizan cambios en la política pública. Lindblom (1959) argumenta que las arenas políticas institucionales imponen limitaciones cognitivas sobre los individuos de manera que solo se puedan imaginar cambios en la política pública dentro del *statu quo* (citado en Pralle, 2003). Sin embargo, todo esto no implica que las arenas políticas institucionales sean homogéneas. Más bien cada arena política institucional tiene características específicas, sea por el reglamento que regula su funcionamiento interno, las fuerzas políticas que la controlan, etc. Para los grupos de interés esto implica que, si sus negociaciones con una arena política institucional no llevan a resultados debido a que esta, por sus características internas, es menos favorable a sus reclamos, pueden desviar su atención a otra arena política institucional, cuyo funcionamiento interno la haga más permeable a sus demandas (Baumgartner y Jones, 1993).

Más allá de esta descripción básica, diferentes autores han teorizado sobre las limitaciones y factores intervinientes que impactan en los grupos de interés a la hora de exhibir un comportamiento de *venue shopping*. Hay que referirse acá a una serie de limitaciones que constriñen el alcance del *venue shopping* que los grupos de interés puedan realizar. En primer lugar, los grupos de interés deben tener recursos como para llevar adelante esta acción (Pralle, 2003). El *venue shopping* requiere de cierto grado de experiencia en negociar con el Estado, para poder identificar cuáles son las arenas políticas institucionales más permeables al tipo de demandas que un grupo de interés dado formula. En muchos casos esto implica contratar expertos, lo cual puede ser costoso. Asimismo, el tiempo que tienen los grupos de interés para

generar cambios en las políticas públicas puede ser limitado, lo cual puede desincentivar cambiar repetidamente de arena política institucional en el caso de encontrarse con una poco abierta sus demandas (Pralle, 2003). Por otro lado, el tipo de demandas también puede tener un efecto limitante sobre a cuáles arenas dirigirse (Constantelos, 2010). Aún en el contexto de un sinfín de arenas políticas institucionales, ciertas áreas políticas pueden estar bajo la égida de unas pocas, lo cual reduce de inmediato la cantidad de arenas políticas institucionales a las que los grupos de interés pueden acudir. Por último, Pralle (2003) también advierte sobre las limitaciones culturales o históricas que pueden incentivar a un grupo de interés a acudir a una arena política institucional y no tanto a otra. La forma en la que un grupo de interés presenta tradicionalmente sus demandas puede adaptarse mejor al funcionamiento interno de ciertas arenas políticas.

Un punto interesante para analizar es el grado de consciencia que tienen los grupos de interés del *venue shopping*. Si el *venue shopping* es definido como una búsqueda de la arena política que más favorable sea a las demandas de un grupo de interés, este comportamiento inherentemente se debe desarrollar en un contexto de incertidumbre. Un grupo de interés que se contacte directamente con una arena política a sabiendas que esta tiene una actitud favorable hacia sus demandas no está realizando una búsqueda y por lo tanto no se puede considerar que esté realizando *venue shopping*. En todo caso puede ser que la información que le haya permitido al grupo de interés en cuestión realizar ese contacto provenga de haber realizado *venue shopping* en alguna instancia anterior. El que se trate esencialmente de un proceso de prueba y error implica que los grupos de interés no saben de antemano si la arena política a la que se dirigen va a ser receptiva a sus demandas, lo cual significa que siempre tendrán que tomar decisiones *ad hoc*. De lo que sí pueden llegar a tener conciencia, es de que, en el marco de un Estado descentralizado, la multiplicidad de arenas políticas significa que el que una haya rechazado sus demandas no implica que todo esté perdido. En otras palabras, para realizar *venue shopping*, los grupos de interés solo necesitan contar con el grado de entendimiento de su contexto necesario como para continuar con la búsqueda.

Teniendo esto en cuenta, es un tanto complicado referirse al *venue shopping* como una estrategia, ya que no se realiza de manera premeditada. La búsqueda no se planea de antemano. Sí pueden desarrollarse ciertas estrategias a la hora de realizarla, como al decidir qué arenas políticas contactar o cuando. Sin embargo, debido a que el *venue shopping* engloba a más acciones que sólo ésta, se considera que esta actividad en general debería ser catalogada más bien como un comportamiento que como una estrategia.

3.3. De Derechos y Comunidades Indígenas

La necesidad de crear derechos indígenas como algo separado de la Declaración de los Derechos Humanos, presentada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, son consecuencia de las desigualdades estructurales que existen dentro de la sociedad. Tal y como afirma Young (1989), hay ciertos obstáculos culturales, sociales y económicos que dificultan, para no decir imposibilitan, el acceso igualitario de todos los individuos a los mismos derechos, aunque estos mismos derechos supuestamente tengan una validez universal. Teniendo esto en mente, se generaron una serie de adiciones al derecho internacional que prohibían la discriminación de las minorías en función de sus características económicas, sociales y/o étnicas, entre ellas los indígenas. Asimismo, se crearon algunos beneficios dirigidos a ciertos grupos sociales que históricamente se encontraban en una posición estructuralmente desventajosa con respecto a otros¹⁸. El que la población originaria goce los mismos derechos que los demás habitantes de un Estado, tanto en términos políticos como en cuestiones más socioeconómicas no es un tema exclusivo de las comunidades indígenas, pero las falencias que ha habido en este sentido hacen necesario enfatizarlo de cualquier manera (Stavenhagen, 2004).

Un rol central en cualquier formulación de los derechos indígenas es el derecho a la propiedad de la tierra reclamada por una comunidad (Nash Rojas, 2004). La tierra en este sentido no solo puede ser considerada a partir de sus funciones económicas para las respectivas comunidades. Tal y como explica Valverde (2010a) para el caso del pueblo Mapuche, la defensa de la tierra que ocupan ha sido el factor a partir del cual se han estructurado sus comunidades y tiene una importancia especial en su identidad étnica. Más allá de la posesión de la tierra, también importan las implicancias legales de la misma. Debido a la distintiva organización comunal de la mayoría de las poblaciones indígenas, es importante que al otorgarle tierras a una comunidad se reconozca la propiedad comunal de las mismas (Nash Rojas, 2004).

El reconocimiento de las comunidades es otra parte importante de los derechos indígenas. Este factor en particular es simultáneamente un fin en sí mismo y una herramienta. Es un fin en sí mismo, porque el reconocimiento formal de la Comunidad hasta cierto punto legitima su existencia (Valverde, 2010b). En palabras de Bello: *“La comunidad, como un hecho*

¹⁸ Piénsese por ejemplo en ciertas leyes de cuotas sancionadas en varios países cuyo objetivo es garantizar una proporción mínima de mujeres en instituciones políticas o en las mesas directivas de las corporaciones.

socialmente construido, aunque parezca un razonamiento tautológico, se sirve del propio concepto de comunidad para construirse como realidad” (Bello, 2004, citado en Valverde, 2010b; p. 75). Más allá de estas razones más abstractas, el reconocimiento formal de una comunidad indígena es necesario para que esta misma pueda acceder tanto a ciertos derechos como a ciertos beneficios en la mayoría de los Estados latinoamericanos. Esto es particularmente cierto en el caso argentino, en el cual solo las comunidades indígenas reconocidas pueden acogerse a la ley 23.302 que regula las relaciones entre el Estado nacional y la población originaria (además de una serie de regulaciones a nivel provincial parecidas).

Teniendo en cuenta lo anterior se define a los derechos indígenas para este trabajo como el reconocimiento de la propiedad comunitaria de la tierra reclamada por una comunidad indígena y el reconocimiento de ella como tal. Es indudable que esta definición no es exhaustiva y excluye una serie de componentes básicos de la mayoría de las formas de las que se concibieron los derechos indígenas. Sin embargo, por cuestiones relacionadas al objeto de estudio del presente trabajo, se decidió centrarse en estos dos puntos.

La unidad de análisis de la mayoría de los trabajos dedicados a estudiar cuestiones relacionadas con los indígenas (entre ellos este) son las comunidades indígenas. Este concepto no está libre de polémicas ya que en buena medida fue acuñado por los Estados nacionales y no por las poblaciones originarias. Basándose fuertemente en Radovich (2012), se considera para este trabajo que una comunidad indígena es una distribución geográfica de población, constituida como unidades domésticas en un espacio determinado, entendido como un campo de relaciones que conforma una compleja red de asociaciones diferentes, que se identifica étnicamente como una población originaria y tiene cierta profundidad histórica. Partiendo de esta definición, se puede considerar que una comunidad indígena puede ser un grupo de interés siempre y cuando esté demandando un cambio en la política pública, lo cual históricamente ha sido el caso cuando diferentes comunidades buscaron reivindicar sus derechos.

4. El Dominio Empírico

Este es un estudio descriptivo por lo que su atención no se centra en la correlación presuntamente causal entre variables, sino que más bien en el fenómeno investigado en sí. Es por esto mismo que no se cuenta con una variable independiente tal y como sí sucede en estudios cuyo objetivo es testear una hipótesis causal. La única variable más explícita es la que se refiere a la medición del fenómeno que se quiere investigar; en este caso el grado de comportamiento de *venue shopping* exhibido por la Comunidad Paichil - Antriao. Sin embargo, sería ilusorio decir que este fenómeno se da en un vacío y con total independencia del contexto. Por lo contrario, el contexto o el dominio empírico es central para que este fenómeno pueda darse. Basado en las teorías anteriormente mencionadas se considera que el *venue shopping* puede darse en mayor medida en un contexto de descentralización estatal. Si todas las arenas políticas dependen de otra superior, tal y como sucedería en un país con un alto nivel de centralización, es más probable que las respuestas de cada una de ellas se asemejen entre ellas. Para determinar si el dominio empírico del caso a analizar es uno de niveles altos de descentralización, es, por lo tanto, necesario realizar un análisis del contexto institucional del caso. Como la Comunidad se encuentra en la República Argentina, esto implica que el análisis se centrará en el grado de descentralización de dicho país. Es a esto que se dedicará el siguiente capítulo. Partiendo de la definición de descentralización dada antes, se analizarán esencialmente tres cuestiones: en primer lugar, el grado de autonomía de las provincias argentinas, lo que se relaciona con el funcionamiento del federalismo argentino. En segundo lugar, el grado de independencia que tienen los municipios argentinos. Por último, el grado de autonomía que tienen las diferentes instituciones dentro de cada nivel de gobierno. Para realizar este análisis se utilizará como base la amplia bibliografía existente sobre estas temáticas y diversos índices de descentralización.

Todos los análisis de un sistema federal se encuentran inmediatamente con dos problemas. Por un lado, el término “federalismo” deja lugar para variaciones en el arreglo institucional específico. Puede haber muchas diferencias entre un Estado organizado federalmente y otro. Entonces es necesario examinar las cuestiones formales. Por otro lado, y relacionado con el punto anterior, la realidad muchas veces se despegaba de los aspectos más formales que regulan un sistema. Por ello hay que tener en cuenta el funcionamiento práctico del federalismo argentino.

La Argentina se divide en 23 provincias y una ciudad autónoma (la Ciudad de Buenos Aires). La adopción de un sistema federal fue producto de los fuertes conflictos interprovinciales que plagaron a las primeras décadas del siglo XIX (Granato, 2015). Sin embargo, también puede ser considerado un compromiso entre las dos posturas políticas que marcaron esa etapa de la historia: los federalistas y los unitarios (Granato, 2015). El sistema político instaurado por la Constitución Nacional (CN) de 1852, reformada en 1860, crearon un Estado más centralizado de lo que hubieran preferido los federalistas, pero también más federal de lo que deseaban los unitarios. A las provincias se les otorgó la facultad de legislar en todas las áreas políticas que no estaban atribuidas expresamente por la CN al Estado nacional. Asimismo, el gobierno central contaba con una serie de mecanismos que le permitían imponer legislación a las unidades subnacionales. Resalta entre ellas la figura constitucional de la intervención federal, que le permitía al gobierno central intervenir los gobiernos provinciales y de esta forma forzar la adopción de ciertas políticas. La poca claridad de la CN con respecto a este tema llevó a que prácticamente no haya límites legales a su aplicación. En consecuencia, hubo innumerables intervenciones a través de los años.

Este tipo de actos gubernamentales expresa el constante intento del gobierno nacional de aumentar sus prerrogativas a costa de las provincias (Granato, 2015). En el siglo XX esto se tradujo en el pacto fiscal de 1934, mediante el cual se centralizó la recaudación impositiva en el Estado nacional. El pacto establecía un sistema de coparticipación que obligaba al Estado nacional a financiar los presupuestos provinciales. Si bien los impuestos provinciales no fueron eliminados, las provincias empezaron a depender para su financiamiento en buena medida del Estado nacional.

Aún con la acumulación de poder en las autoridades nacionales, los gobiernos provinciales nunca dejaron de ocupar un rol central en el armado político argentino. De hecho, la sanción de la reforma constitucional de 1994 ha llevado a un aumento de la descentralización del Estado argentino. Esto último se manifiesta sobre todo en el traspaso de varias facultades del Estado nacional hacia las provincias, como por ejemplo la administración de la educación.

Para analizar los aspectos formales del federalismo argentino se abordarán los resultados del *Regional Authority Index* (de aquí en adelante RAI), elaborado anualmente por un equipo de investigadores de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Los autores utilizan como unidad de análisis las así llamadas “regiones”, definidas como unidades administrativas con más de 150.000 habitantes (Hooghe et al., 2016). Esto permite capturar la autonomía de los distintos tipos de unidades subnacionales, excluyendo al nivel municipal. Los autores analizan diversos países usando dos dimensiones compuestas por cinco indicadores

cada una y agregan los resultados por región. Estos resultados regionales después son agregados para todo el país ponderando por la proporción de la población que reside en cada una de las regiones. Dentro del índice, con 23,5 puntos sobre un total de 30 en 2010, Argentina es categorizada como un país con regiones altamente autónomas. De hecho, es el país más descentralizado en estos términos de Sudamérica (Hooghe et al., 2016).

Como fue anunciado, no sirve analizar estos aspectos más formales del federalismo argentino si no se tienen en consideración su funcionamiento en la realidad. Aquí entra en juego la alta centralización demográfica y económica del país. Una gran parte de la población se concentra en el Área Metropolitana de Buenos Aires (denominado AMBA)¹⁹ y el 80% del PBI nacional es producido en tan solo cinco unidades subnacionales²⁰. Esto ha llevado a que varios autores afirmen que el federalismo argentino es prácticamente inexistente. Sin embargo, tal y como dice Granato (2015):

“(...) que la población y las capacidades productivas se concentren en la ciudad de Buenos Aires y en el territorio de la pampa húmeda, y que la desigualdad interprovincial de los ingresos y de las condiciones de vida de los habitantes sean pronunciadas, puede derivar en que Argentina sea catalogado como un país mal integrado o socialmente injusto, pero en ningún caso puede llevar a quitarle su carácter de federal”. (p. 130).

Esto se debe a que el federalismo, como lo comprende este trabajo y evidentemente el de Granato, es una categoría que hace referencia más bien a cuestiones institucionales que socioeconómicas. Aunque las últimas pueden tener una fuerte influencia sobre el poder de los actores, no necesariamente es la variable que determina el grado de descentralización de un sistema federal.

Leiras (2013) considera que la concentración de recursos en el AMBA y la zona pampeana es uno de los dos factores que caracterizan al funcionamiento del federalismo argentino. Como ya fue mencionado anteriormente, el federalismo fiscal argentino genera un fuerte desbalance de poder en favor del Estado nacional. Si bien este último es obligado a

¹⁹ El censo de 2010 contó 14,8 millones de habitantes para el AMBA, lo que en su momento equivalía a un 37% de la población total del país (según datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, basados en datos del INDEC; extraído de <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/unidades%20de%20proyectos%20especiales%20y%20puerto/que-es-amba>, consultado el 24 de junio, 2020).

²⁰ En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba y Mendoza, según datos de Granato (2015); p. 130.

distribuir recursos a las diferentes provincias, cualquier recurso adicional al establecido por la ley depende de la buena voluntad del gobierno nacional²¹. Esta situación manifiesta una posición de debilidad de las provincias frente al Estado nacional, sin embargo, es compensada por diversas herramientas institucionales y por el poder local de los gobernadores.

Una particularidad del sistema electoral argentino es el *malapportionment* presente en ambas cámaras del Congreso nacional (Reynoso, 2004). En el caso del Senado esto está dispuesto expresamente en la CN y se justifica con el deseo de darle a cada provincia (los distritos electorales para dicha cámara) el mismo grado de representación. En el caso de la Cámara de Diputados la CN establece que la cantidad de representantes por distritos (nuevamente las provincias) debe ser definida a partir de su número de habitantes, determinado por los censos, respetando ciertos mínimos de diputados por provincia. Sin embargo, desde hace años que no se redistribuyeron bancas lo que llevó a una marcada sobrerrepresentación de las provincias con un menor número de habitantes. En consecuencia, las provincias más chicas tienen proporcionalmente más poder en el Congreso que las grandes. Leiras (2013) afirma que esto explica el poder de los gobernadores: estos tienen control sobre el armado de listas de sus partidos provinciales, por lo que tienden a ostentar cierto poder sobre los miembros oficialistas de la cohorte legislativa de su provincia. El autor ve al federalismo como una eterna negociación en la que las provincias demandan financiamiento adicional del gobierno nacional y a cambio ofrecen apoyo legislativo a su agenda política. Esta descripción de la conexión subnacional en Argentina fue cuestionada por Gervasoni y Nazareno (2017) quienes realizaron una serie de entrevistas a expertos y construyeron un modelo de regresión para hallar los factores que determinan el poder de un gobernador sobre “sus” legisladores. Sus resultados evidencian una marcada heterogeneidad entre las diferentes provincias, siendo la variable explicativa central la duración de los gobernadores en el cargo. Sin embargo, aún así, concluyen que en muchas provincias existe una relación de poder entre los legisladores y los gobernadores, sobre todo dentro de la Cámara de Diputados.

Otro factor que hay que tener en cuenta es una característica típica de los Estados descentralizados. Se trata de la ya mencionada teoría que postula que las unidades subnacionales tienden a tener un mejor entendimiento de las particularidades de su jurisdicción que el gobierno central. Granato (2015) refina este argumento para la Argentina, haciendo referencia a las múltiples prerrogativas provinciales sobre ciertas áreas de la política, llegando

²¹ El federalismo fiscal argentino está regulado por la ley nacional de coparticipación (ley N° 23.548/1988). Para más información con respecto a este tema véase Schwartz y Liuksila (1997).

a la conclusión de que “(...) los gobiernos provinciales tienen un papel crucial en materia de implementación de políticas públicas, así como en la provisión de bienes y servicios públicos” (p. 130). Para el gobierno nacional, es prioritario contar con la aprobación de los gobiernos provinciales porque sino podrían obstaculizar de manera importante la implementación de políticas públicas.

Un análisis enfocado únicamente en el nivel provincial para determinar el grado de descentralización del Estado argentino sería poco exhaustivo, porque excluye al tercer nivel de gobierno: el municipal. En la constante puja por poder entre el gobierno nacional y las provincias, los municipios por lo general ocuparon un rol más bien secundario (Cravacoure, 2007). El texto original de la CN de 1853 había establecido que cada provincia tenía la prerrogativa de establecer su propio régimen municipal.²² Esto dio lugar a una disputa legal sobre qué implicaba esto para la autonomía de los municipios que perduró hasta 1911, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en el fallo “Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata” que “Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales (...)”. (Fallos 114; 282) Este rol secundario que se le otorgó a las municipalidades fue revisado por primera vez por la Corte Suprema en 1989 en el fallo “Rivademar c/ la Municipalidad de Rosario” en el que se reconocía un derecho limitado a autonomía de los municipios (Cravacoure, 2007).²³ La reforma constitucional de 1994 finalmente le puso fin a esta larga disputa legal. En su artículo 123 seguía manteniendo que era potestad de las provincias sancionar un régimen municipal. Pero también establecía que “[los regímenes municipales debían asegurar] *la autonomía municipal* y [reglar] *su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*” (Artículo 123, Constitución Nacional de la República Argentina)

No fue sólo esta reforma constitucional lo que puso a los municipios en el mapa como actores políticos independientes. Al igual que las provincias, los gobiernos locales recibieron una serie de prerrogativas en las reformas del Estado emprendidas durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989 - 1999). (Cravacoure, 2007) Muchas áreas de la política pública pasaron a depender totalmente de los municipios o estar bajo la esfera compartida de los tres niveles de gobierno. Además, muchas políticas nacionales y provinciales son implementadas a

²² Artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853, en su versión original (extraído de <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constitucionargentina1853.html>, consultado el 19.5.2020).

²³ Véase en Fallos 312; 326 (extraído de <http://www.saij.gob.ar/corte-supremajusticia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rivademar-angela-dignabalbina-martinez-galvan-municipalidad-rosario-recurso-contencioso-administrativoplena-jurisdiccio-fa89000085-1989-03-21/123456789-580-0009-8ots-eupmocsollaf> el 24 de julio de 2020).

través de los municipios. (Cravacoure, 2007) Otra vez entra en juego la mencionada ventaja que tienen los gobiernos subnacionales sobre los niveles superiores de gobiernos: cuentan con un mayor grado de información sobre los habitantes del territorio que gobiernan. Aún encontrándose con fuertes limitaciones institucionales y políticas, los municipios han sido capaces de convertirse en un actor político cada vez más poderoso dentro del armado político argentino. (Cravacoure, 2007)

Sin embargo, dado que cada provincia tiene su propio régimen municipal, el poder efectivo de cada municipio depende esencialmente de la provincia en la que está ubicado. Para poder comparar mejor los distintos regímenes municipales en términos del grado de autonomía que confieren a los gobiernos locales, Traina y Cravacoure (2019) evalúan cada uno de estos regímenes usando el *Local Autonomy Index* (de aquí en adelante LAI). Este índice fue inicialmente propuesto por Ladner, Keuffer y Baldersheim (2015). Basándose en el mencionado RAI, estos autores querían desarrollar un índice que calcule el grado de autonomía de los gobiernos locales, un nivel de gobierno que no era tomado en cuenta por el RAI. Estos orígenes explican cierta similitud entre ambos índices. En un primer momento, el LAI fue desarrollado específicamente para países de la Unión Europea. Navarro y Cravacoure (2019) lo criticaron por su poca validez externa y propusieron ciertas modificaciones para que pueda ser aplicado a los Estados iberoamericanos. Posteriormente fue utilizado en el trabajo de Traina y Cravacoure (2019). El índice está compuesto por once indicadores cuyos valores son agregados por suma simple y se aplica a cada régimen municipal (es decir, provincia por provincia). La escala es intervalar continua y se extiende del 0 al 37, expresando 0 un nivel de autonomía local mínimo y 37 uno máximo. Los autores concluyen que existe un alto grado de variabilidad en el caso argentino. Mientras que algunos regímenes municipales alcanzaron valores de autonomía altos comparados con otros países latinoamericanos (por ejemplo, el régimen municipal cordobés que alcanzó un puntaje de 29,82), otros alcanzaron valores medios (como el régimen municipal riojano que alcanza un puntaje de 19,83).

Más allá de la descentralización que pudiera existir entre los diferentes niveles de gobierno, también es necesario analizar la que pudiera existir dentro de ellos. Cada nivel de gobierno está constituido por un sinnúmero de organismos estatales. Muchos de ellos son inherentemente dependientes de otra instancia dentro del mismo nivel. Así, por ejemplo, en la vasta mayoría de los países del mundo, un ministerio depende del jefe del ejecutivo nacional por su propia condición de ministerio. Medir su grado de autonomía tendría poco sentido práctico. La independencia más obvia sería la existente entre los diferentes poderes del Estado, que en toda democracia liberal deberían ser autónomos el uno del otro. Siendo esto uno de los

preceptos básicos del orden político liberal - democrático (aunque no siempre se respete), relacionar la separación de poderes con el fenómeno de la descentralización no tiene mucho sentido. Asimismo, tiene poco sentido considerar como indicador del grado de descentralización de un Estado la independencia de organismos cuya autonomía ya es establecida por la propia constitución, como la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público en el caso argentino. Tiene más sentido revisar el grado de autonomía de aquellas instituciones que por definición son descentralizadas: los organismos descentralizados (de aquí en adelante OD).

El Poder Ejecutivo Nacional argentino preside sobre la Administración Pública Nacional (APN) que está integrada por la Administración Central, las Instituciones de Seguridad Social y los OD (Rubio, 2017). Estas instituciones se caracterizan esencialmente por cinco puntos: poseen una personalidad jurídica propia, cuentan con una asignación legal y estable de recursos propios, su patrimonio es estatal, tienen la capacidad de autoadministrarse y están sometidas al control de la Administración Central (Rubio, 2017). Como afirma Rubio (2017), al igual que la mayoría de las políticas destinadas a descentralizar el Estado, los OD vivieron un auge en los años 80 y 90. Esto se basó en la idea de que una mayor especialización de las instituciones en cierta área política genera una mayor eficiencia a la hora de proveer servicios públicos. Hubo un crecimiento exponencial en el número de OD: sólo entre 1989 y 1999 se crearon 45 de estos organismos, entre los que se encuentran instituciones tan diversas como la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT, 1992), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU, 1995), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI, 1995), etc. Esto no implica que no haya habido este tipo de instituciones anteriormente. Algunas, como el Servicio Meteorológico Nacional (1872) pueden rastrear sus orígenes hasta el siglo XIX, mientras que otros, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 1956) le deben su fundación a las reformas del Estado en los años 50 y 60. Para principios de los años 2000, varios analistas advirtieron los problemas que traían consigo este tipo de instituciones: su autonomía les permitía alcanzar un alto grado de especialización, pero dificultaba la coordinación intergubernamental y llevaba a una segmentación de la administración pública. Si bien la creación de nuevos OD se redujo, nunca se detuvo del todo y la mayoría de ellos continúa existiendo.

Como ocurre con el federalismo, la autonomía de estos OD muchas veces dista ser tan fuerte como uno podría imaginar. Se debe en buena medida a que, más allá de los cinco puntos que los definen, hay una considerable variabilidad en relación con su estructura interna.

Mientras que algunos OD están más expuestos a la influencia de los diversos actores políticos, otros tienen un arreglo interno que les permite mantener un mayor nivel de autonomía. La autora Jimena Rubio elaboró un índice para medir estas diferencias. Se basa en cuatro indicadores que miden diversas características de la estructura interna de los OD que podrían llegar a impactar en su autonomía. El índice se construye a partir de la agregación de estos cuatro indicadores, dando un resultado que va del 0 al 1 donde 0 es un bajo grado de autonomía y 1 es uno alto. La autora aplicó el índice a los 79 OD argentinos existentes. Su resultado fue que, en promedio, estos organismos tienen un bajo grado de autonomía, alcanzando un puntaje de 0,29 en el índice. En general, los OD dedicados a proveer bienes y servicios, como la Dirección Nacional de Vialidad (de aquí en adelante DNV), tuvieron un promedio de autonomía más alto (0,43) que aquellos que tienen funciones reguladoras (0,24), como la ANMAT. En conclusión, se puede afirmar, que la APN, aún con la existencia de un alto número de OD, no cuenta con un grado de descentralización efectivo alto.

Este análisis no estaría completo si no se lo extiende a la provincia en la que se ubica la Comunidad indígena estudiada en este trabajo: la Provincia de Neuquén. Desde la provincialización de este antiguo territorio nacional en 1955, su historia política ha estado marcada por el Movimiento Popular Neuquino (de aquí en adelante MPN) (Favaro, 2010). Dicho partido fue fundado en el año 1960 por líderes locales que habían ocupado cargos políticos durante el primer gobierno peronista (1945 - 1955). El MPN se enmarcaba en el así llamado “neo - peronismo”: una serie de partidos provinciales fundados para poder presentar una alternativa electoral peronista en el contexto de la proscripción de dicho movimiento político. En el año 1963 el MPN ganó por primera vez las elecciones provinciales convirtiéndose en la principal fuerza política de la provincia, y ganó todas las elecciones desde entonces. Esta posición de partido predominante le permitió al MPN poblar el Estado con funcionarios fieles al partido (Favaro, 2010). Como afirma el antropólogo Juan Carlos Radovich:

“(...) [dentro del cuerpo administrativo del Estado provincial] hay un disciplinamiento alrededor del MPN; todos los cargos los ocupan funcionarios que tienen que ver con el partido, con sus intereses, con sus líderes y dirigentes (...)”

Teniendo en cuenta este considerable poder del MPN, es poco probable que el Estado provincial cuente con un grado alto de descentralización efectiva dentro de su administración. Favaro (2010) afirma que la cooptación del Estado provincial por parte del MPN ha llegado hasta al poder judicial (p. 78). Esto va en línea con las limitaciones a la descentralización que

menciona Rodden (2003), entre las que se encuentra la pertenencia partidaria de los políticos. En relación con el nivel municipal la cuestión es diferente. Dentro del LAI, el régimen municipal neuquino alcanza un puntaje de 24,5 de 37 puntos. En términos de los valores ordinales que le otorgaron los creadores de este índice a los diferentes valores intervalares que puede alcanzar, este es un puntaje medio (aunque se ubica en el límite con puntajes considerados altos) (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015 en Traina y Cravacoure, 2019). Además, en los últimos años, el MPN ha sufrido algunas derrotas electorales en ciertos municipios, entre ellos Villa La Angostura y Neuquén capital en 2003. Sin embargo, esto no dio lugar a un proceso de decadencia para el partido. En muchos municipios en los que el partido tuvo que entregar intendencias a partidos opositores, el MPN ha sido capaz de reclamarlas de vuelta²⁴. Ya de por sí el poder de dicho partido dificulta que los municipios puedan escapar totalmente de su control. Como afirma el antropólogo Sebastián Valverde que estudió el caso de Villa La Angostura:

“El Estado provincial tiene una presencia tan grande en Neuquén que no hay manera que el Estado neuquino no tenga presencia en un municipio (...) Cuando ganaron gobiernos que no son del MPN en los municipios, con más razón terminan siendo gobiernos malos y termina después ganando de vuelta el MPN”

Como conclusión sobre la descentralización en la República Argentina se puede decir, en primer lugar, que las provincias gozan de un alto grado de autonomía. Esta descentralización no se encuentra dentro del Estado nacional. Porque, aunque exista un gran número de OD, el gobierno nacional ocupa un rol hegemónico. La Provincia de Neuquén no difiere en ese sentido del Estado nacional. Pero, mientras que el bajo grado de descentralización del Estado nacional se debe esencialmente al arreglo institucional interno de los OD, dentro del Estado provincial neuquino se le agrega el rol dominante ejercido por el MPN desde la fundación de la provincia. El régimen municipal neuquino otorga ciertas libertades a los municipios, pero aquí también hay que remarcar el enorme poder construido por el MPN como factor que impacta sobre la autonomía de estos.

²⁴ Entre ellos Villa La Angostura que desde el 2011 ha vuelto a tener dos intendentes del MPN, cosa que se repitió en Neuquén capital en 2019.

5. Medición de *Venue Shopping*

En este trabajo se pretende medir el nivel de *venue shopping* que realizó la Comunidad Paichil - Antriao para promover ciertas demandas entre enero de 2008 y diciembre de 2019. Tal y cómo se mencionó con anterioridad, se define *venue shopping* como un comportamiento exhibido por grupos de interés que consta en buscar, a través de un proceso de prueba y error, la arena política que más favorable sea a sus demandas. Como ya se mencionó anteriormente, el énfasis de este trabajo estará puesto en las arenas políticas institucionales.

Ni los detalles del contacto, ni el resultado importan mucho, siempre y cuando se relacionen con las demandas del grupo. Esto se debe a que el *venue shopping* no busca relatar el transcurso de las negociaciones que los grupos de interés mantienen con el Estado, sino que únicamente el comportamiento exhibido por los primeros. Por otro lado, el grado de presión que ejerzan los grupos de interés sobre una arena política institucional dada dependerá en buena medida de la posición inicial de dicha arena y de la importancia que le adjudique el grupo de interés para lograr su objetivo, cosa que esta teoría tampoco busca analizar. Una limitación que sí es necesaria hacer en este punto se refiere a la formalidad del contacto. Debido a que en este trabajo se estudian las arenas políticas institucionales y que estas son definidas como aquellas arenas que son establecidas y regidas por regulaciones legales, se tomarán en cuenta únicamente los contactos que se dieron en el marco de dichas regulaciones y cuyo objetivo sea que la arena contactada inicie medidas que asimismo estén regulados legalmente. Así se busca evitar que el trabajo se transforme en un estudio de los poderes fácticos que puedan encontrarse dentro de las arenas políticas lo que, si bien constituye un objeto de estudio válido, no se relaciona con la descentralización formal cuya relación con el *venue shopping* se busca analizar. Por cuestiones de practicidad en la recolección de los datos, este hincapié en la formalidad de los contactos también se extenderá al accionar del grupo de interés. Es decir, solo se tendrán en cuenta los contactos realizados por quienes son reconocidos como los representantes legítimos del grupo de interés.

También es necesario detallar qué es lo que se tendrá en cuenta como una arena política institucional. Ahora bien, en virtud de la teoría en la que se basa este trabajo hay que hacer algunas limitaciones. El que una arena política institucional realmente pueda ser un lugar en el que se toman decisiones que afectan a las políticas públicas, requiere que goce de cierto grado de libertad, es decir, autonomía para hacerlo. De nada sirve una decisión, si su implementación depende del buen visto de alguna autoridad superior. Hay dos factores que le confieren la autonomía necesaria a un espacio para que pueda ser considerado una arena política en términos

de la definición: por un lado, está el origen de sus autoridades y por el otro su posición legal. Con respecto al primer factor, se considerará que, si las autoridades de una arena política institucional son nombradas exclusivamente por un actor institucional, sin interferencia de otros, no se los puede considerar capaces de tomar decisiones autónomas. Esto puede ser matizado un tanto por el segundo factor: si una arena política institucional es considerada autónoma por la propia regulación que la establece, se considerará que cuenta con un mandato legal y, en la mayoría de los casos, herramientas institucionales que le confieren un mayor grado de autonomía, aún si en un principio le debe su cargo a otro actor institucional.

Teniendo en cuenta esto último, se consideran como arenas institucionales separadas entre sí a los diferentes niveles de gobierno y los tres poderes de cada nivel de gobierno respectivamente. Las administraciones públicas centralizadas de los tres niveles se toman como una arena política institucional, debido a que los ministros, el jefe de gabinete y las diferentes secretarías/direcciones son nombradas a discreción del respectivo jefe del ejecutivo quien además tiene la prerrogativa de delinear las política que deben adoptar. Por ello parece poco probable que uno de ellos formule una política que vaya en contra de la posición adoptada por el jefe del ejecutivo²⁵. Quedan excluidos los OD y las empresas del Estado, ya que, basándose en el segundo factor mencionado con anterioridad, se puede considerar que estos organismos cuentan con herramientas institucionales y un mandato legal que les confiere cierta independencia del resto de la administración.

Es quizá necesario hacer dos aclaraciones en este punto. La primera se refiere al poder legislativo. Las asambleas legislativas se destacan por estar compuestas por individuos que son electos popularmente. En ese sentido cada diputado tiene la capacidad de actuar autónomamente con respecto al otro (asumiendo la ausencia de la disciplina partidaria). Sin embargo, un diputado por sí solo es incapaz de tomar una decisión vinculante en nombre de la arena política. Las decisiones las toma, en última instancia, el pleno. Por esto se considerará al poder legislativo como una arena política institucional. Sin embargo, como cada diputado es autónomo a la hora de proponer temas de debate, se considerará que alcanza con comunicarse con un legislador como para contactarse con toda esta arena política. La segunda aclaración se refiere al poder judicial. Más allá de la obvia división entre justicia federal y provincial, también se considerará que las diferentes instancias del sistema judicial son arenas políticas institucionales distintas entre sí. Esto se debe a que los jueces de las diferentes instancias

²⁵ Esto no implica que algún posicionamiento político no haya podido ser influenciado por alguien que no sea el intendente, gobernador o presidente. Simplemente expresa que en última instancia el gabinete toma decisiones coordinadas, lo cual minimiza la posibilidad de diferencias abiertas.

(quienes son al final los que toman las decisiones) acceden al cargo como consecuencia de un proceso en el que intervienen múltiples actores, por lo cual se puede suponer que un juez toma las decisiones de manera autónoma. Asimismo, la independencia de los jueces, una de las bases de los sistemas judiciales modernos, puede ser entendida como un mandato legal que le confiere autonomía a cada juez con respecto a otros actores judiciales, políticos o económicos. Si bien el acceso a instancias superiores depende de haber ido a los tribunales inferiores, apelar sigue siendo una decisión tomada por el grupo de interés. Por lo tanto, seguir una causa judicial en instancias superiores puede ser interpretado como un comportamiento de *venue shopping*.

Para medir *venue shopping* se considera necesario analizar esencialmente dos cuestiones: la amplitud de la búsqueda en la que se embarcan los grupos de interés a la hora de realizar este comportamiento y la profundidad de esta. Con amplitud de la búsqueda se refiere a la cantidad de arenas políticas institucionales contactadas en general. Con profundidad se refiere al costo en el que se incurrió a la hora de buscarlas. Esto se debe a que invertir más recursos en encontrar una arena política institucional que sea favorable a las demandas formuladas implica que realmente se está realizando una búsqueda. Sino podría ser que simplemente se está contactando a todas las arenas políticas de las que se tiene conocimiento, lo cual no obedecería a la motivación de encontrar una arena más favorable a las demandas que se tiene, lo cual, después de todo, es la base del *venue shopping*.

Para facilitar la búsqueda de información sobre el caso que se quiere analizar, se limitó la investigación al período comprendido entre los años 2008 y 2019. Esto se debe a que varios datos anteriores a esa fecha no fueron digitalizados y la atención pública que atrajo el conflicto a partir de ese año llevó a un aumento en la publicación de noticias sobre dicho tema. En ese sentido hay que tener en cuenta que la búsqueda de datos se realizará de forma remota. Por otro lado, el conflicto sigue hasta hoy en día y cómo la obtención de datos sobre los sucesos más recientes puede llegar a ser más difícil, se decidió excluir a los eventos que se desarrollaron en este año (2020). En particular se realizó una búsqueda exhaustiva de menciones de contactos que cumplan con las condiciones expuestas anteriormente entre la Comunidad Paichil - Antriao en las noticias de cinco medio locales de la Provincia de Neuquén y de la Provincia de Río Negro²⁶.

²⁶ La provincia que limita con Neuquén. La cercanía de Villa La Angostura a la frontera entre ambas provincias y dado que el próximo centro urbano de mayor tamaño se encuentra en Río Negro (tratándose de la Ciudad de San Carlos de Bariloche), lleva a que los eventos acaecidos en Villa La Angostura frecuentemente sean objeto de las noticias que se publican en Río Negro.

Habiendo aclarado estas cuestiones, se procede a definir los diferentes indicadores que serán tenidos en cuenta como para construir un índice para medir la intensidad de un comportamiento de *venue shopping*. En total serán tres los indicadores que se tomarán en consideración:

Indicador 1: Número de arenas políticas institucionales estatales del nivel municipal que, según declaraciones públicas de los líderes de la Comunidad Paichil - Antriao, representantes de las propias arenas políticas institucionales en cuestión o datos oficiales de las mismas, fueron contactadas por los líderes de dicha Comunidad entre los años 2008 y 2019.

Indicador 2: Número de arenas políticas institucionales estatales del nivel provincial que, según declaraciones públicas de los líderes de la Comunidad Paichil - Antriao, representantes de las propias arenas políticas institucionales en cuestión o datos oficiales de las mismas, fueron contactados por los líderes de dicha Comunidad entre los años 2008 y 2019.

Indicador 3: Número de arenas políticas institucionales estatales del nivel nacional que, según declaraciones públicas de los líderes de la Comunidad Paichil - Antriao, representantes de las propias arenas políticas institucionales en cuestión o datos oficiales de las mismas, fueron contactados por los líderes de dicha Comunidad entre los años 2008 y 2019.

Con arenas políticas institucionales del respectivo nivel de gobierno se refiere a que dichas arenas políticas institucionales sean propias de la administración del respectivo nivel de gobierno.

Los tres indicadores mencionados miden la amplitud de la búsqueda, tal y cual fue definida más arriba. A continuación, se explica cómo se tendrá en cuenta la profundidad de la búsqueda. Se supone que contactar arenas políticas institucionales de un nivel de gobierno superior es más costoso, sobre todo en términos de información. Es más probable que la Comunidad haya tenido contactos más intensivos y regulares en la cotidianeidad con las autoridades del municipio de Villa La Angostura que con las de los niveles de gobierno superiores. Contactarse con arenas políticas institucionales del nivel provincial o nacional implica que se debe tener un conocimiento básico sobre su funcionamiento (para decidir de antemano si la arena política institucional en cuestión tiene la jurisdicción sobre áreas políticas que se relacionen con las demandas que se tienen) y saber cómo contactarlas. Por lo tanto, se asumirá que contactarse con niveles superiores de gobierno expresa un grado mayor de *venue*

shopping. Esto se tendrá en cuenta en la regla de agregación de los tres indicadores. El valor que se obtenga del indicador 1 será multiplicado por uno, el valor obtenido por el indicador 2 será multiplicado por 1,5 y el valor del indicador 3 será multiplicado por 2. De esta manera, el resultado agregado expresará un mayor nivel de *venue shopping* si los líderes de la Comunidad Paichil - Antriao, en el período comprendido entre 2008 y 2019, se contactaron con niveles de gobiernos superiores a que si solo lo hicieron con el nivel de gobierno municipal. Cabe remarcar que la selección de estos número es en alguna medida inevitablemente arbitraria, y se basa en la suposición de que es tanto más costoso contactarse con arenas políticas institucionales propias del nivel nacional con respecto al provincial, de lo que es contactarse con el nivel provincial con respecto al municipal, por lo que el crecimiento de estos multiplicadores es lineal.

La excepción que se hace con la APN nace de la singular trayectoria histórica que tuvo dicho organismo en Villa La Angostura: desde su fundación en los años 30 hasta el traspaso de las tierras al Estado provincial neuquino en 1973, Villa La Angostura se erguía sobre tierras de la APN y buena parte de los servicios públicos eran proveídos por este organismo. Aún una vez desafectadas estas tierras, la APN siguió manteniendo una fuerte presencia en la Villa (la que sigue estando rodeada por el Parque Nacional Nahuel Huapi). Teniendo en cuenta todo esto, se puede considerar que la APN, aún al ser una arena política institucional dependiente del nivel de gobierno nacional, se la puede considerar como si fuera una arena política institucional local por el gran impacto que ha tenido sobre la vida de quienes habitan Villa La Angostura y la presencia que continúa teniendo en la zona.

Como conclusión, el valor de la variable “nivel de *venue shopping*” exhibido por la Comunidad Paichil-Antriao entre enero del 2008 y diciembre de 2019, viene dado por la siguiente fórmula:

$$\square_1 + 1,5 \square_2 + 2 \square_3$$

Hay que hacer aquí una aclaración con respecto a los valores que puede adquirir el índice. Su mínimo obviamente es 0, lo que equivale un comportamiento de *venue shopping* de baja intensidad. Su máximo está limitado por la cantidad total de arenas políticas institucionales argentinas a nivel nacional, provincial (para este caso en particular el nivel provincial neuquino) y municipal (para este nivel en particular las arenas políticas de Villa La Angostura). Según la Jefatura de Gabinete de la Nación, el nivel de gobierno nacional cuenta 72 OD y 92

entes del sector público nacional adicionales²⁷. A esto hay que agregarle el Congreso Nacional y la Justicia Federal (con sus tribunales inferiores ubicados en la misma Provincia de Neuquén y las instancias superiores ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires). A nivel provincial, según datos extraídos de un organigrama citado por el diario “La Mañana de Neuquén”, Neuquén cuenta con unos 15 OD y otros entes provinciales autónomos, la legislatura neuquina y las diferentes instancias de la justicia provincial²⁸. A nivel municipal de Villa La Angostura se pueden mencionar el gobierno municipal y el Consejo Deliberante además de unos 15 organismos autónomos²⁹.

Asumiendo que tanto la justicia federal como provincial tiene tres instancias respectivamente, se puede deducir que el máximo que podría llegar a alcanzar el índice de *venue shopping* rondaría los 378 puntos³⁰. Este valor hay que tomarlo con pinzas: si bien es cierto que en teoría todas las arenas políticas institucionales contadas para realizar este cálculo podrían ser contactadas, es poco realista esperar que este sea realmente el caso dado que las arenas mencionadas tienen una pluralidad de funciones y objetivos que, muchas veces no se relacionan con las demandas específicas de la Comunidad en cuestión. Más aún es poco esperable que la Comunidad se haya acercado a este valor por sus propias características internas, cosa que será analizada más en profundidad más adelante.

²⁷ Según datos extraídos de <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar>, consultado el 6 de agosto de 2020.

²⁸ “Cómo quedó el nuevo organigrama del Gobierno provincial”, La Mañana de Neuquén, 22 de diciembre de 2017 (extraído de <https://www.lmneuquen.com/como-quedo-el-nuevo-organigrama-del-gobierno-provincial-n575312>, consultado el 6 de agosto de 2020).

²⁹ Según datos del propio municipio, extraídos de <https://villalaangostura.gov.ar/comunidad/municipio>, consultado el 7 de agosto de 2020.

³⁰ Este número se debe tomar con cierta cautela ya que es el resultado de un análisis más bien superficial. Para determinar si algunos organismos que fueron tomados en cuenta realmente cumplen con las condiciones necesarias para poder ser considerados arenas políticas institucionales en términos de la definición dada anteriormente, haría falta un análisis más exhaustivo de sus estatutos internos. En ese sentido se trata más bien de una estimación.

6. El Caso de la Comunidad Paichil - Antriao

6.1. Antecedentes Históricos

Hacia finales del siglo XIX, buena parte del territorio que luego conformaría al Departamento de Los Lagos aún no había caído bajo la soberanía efectiva del gobierno argentino. De hecho, la cercana frontera con Chile existía más bien en el plano jurídico que en el práctico. Había una amplia circulación de bienes y personas de y hacia el país trasandino³¹. En este contexto el gobierno nacional, bajo la segunda presidencia de Julio A. Roca, funda en 1902 la *Colonia Pastoril Agrícola Ganadera Nahuel Huapi*, con el objetivo de atraer inmigrantes que se consideren argentinos³² tanto para desarrollar la zona económicamente como para reforzar la soberanía argentina frente a Chile. El terreno fue dividido en lotes que fueron entregados a diferentes interesados.

De la división, el lote 9 es el que resulta particularmente importante para este trabajo, porque sobre él se erige actualmente buena parte de Villa La Angostura. El gobierno nacional le otorgó títulos de propiedad precaria para este terreno a los dos pobladores mapuches Ignacio Antriau y José María Paisil³³. Estos pobladores habían vivido junto a sus familias una historia marcada por la expulsión de sus antiguos hogares como consecuencia de la “Campaña del Desierto”. La ordenanza municipal 532/1993, sancionada por el Consejo Deliberante de Villa La Angostura establece en un anexo explicatorio del artículo 31 que “[Ignacio Antriau] fué el cacique de las huestes de Sayhueque (...)”. Valentín Sayhueque (c. 1818 - 1903) había sido un importante cacique indígena de la provincia de Neuquén. Tras mantener buenas relaciones con las autoridades argentinas por varias décadas, Sayhueque se resistió a las tropas argentinas en la “Campaña del Desierto” teniendo que rendirse finalmente en 1885 (Stefanelli, 2015). Según las entrevistas realizadas a los diferentes integrantes de la Comunidad Paichil - Antriao por Trentini (2009), una vez finalizada la Campaña, sus antepasados pasaron un tiempo de constante movimiento, para finalmente asentarse en lo que hoy es Villa La Angostura en algún momento antes de 1900³⁴. Alrededor del 1900, la zona fue visitada por la comisión de límites encargada por el gobierno británico para mediar entre Chile y Argentina, trabajo que se terminó

³¹ Las condiciones geográficas de esta zona propiciaban la circulación de personas y bienes a través de la cordillera en lo que se llegó a caracterizar como un “circuito” (García y Valverde, 2007).

³² De hecho, uno de los requisitos para obtener títulos de propiedad era ser ciudadano argentino.

³³ La forma de la que se escribe el nombre de ambos individuos y de las familias/la Comunidad que descende de ellos ha variado a través de los años.

³⁴ Una pobladora menciona el año 1890 como el momento en el que la Comunidad se asentó en la zona (Trentini, 2009; p. 66)

en 1902. La Comunidad apoyó logísticamente a la comisión, lo que en parte explica el otorgamiento de los títulos precarios de posesión ese mismo año.³⁵

En 1903 Francisco P. Moreno donó 7500 hectáreas de las tierras que recibió en recompensa por los relevamientos que realizó en la zona para que se establezca el primer parque nacional del país (Trentini, 2009). Moreno se había inspirado en lo que había pasado apenas unas décadas antes en EE. UU. con la fundación del Parque Nacional de Yellowstone. Si bien el Parque Nacional fue oficialmente establecido en 1922, no fue hasta la sanción de la ley 12.103 en 1934 que se reguló más detalladamente su administración. El lote 9 quedaba dentro de los territorios que el Congreso Nacional había delimitado como parte del Parque. La ley restringía fuertemente las actividades económicas permitidas dentro de los límites del Parque, con el fin de preservar el paisaje y el medio ambiente. Además, creó la APN como una dirección dentro del ministerio de agricultura.³⁶ La ley no sólo otorgaba a la APN la función de administrar el Parque Nacional, también encomendaba el poder de ejecutar la mayoría de las funciones asociadas con el Estado: determinar el trazado y la localización de los centros de población, construir y mantener los servicios públicos, otorgar títulos de propiedad, etc. En otras palabras, la APN se convirtió en el principal referente del Estado nacional (y por la ausencia de un gobierno provincial en esa época, del Estado en general) en la zona. (Trentini, 2009)

Para fomentar el turismo (otra de las funciones de la APN), la APN fundó en 1936 siete villas turísticas dentro del Parque, entre ellas Villa La Angostura. (Trentini, 2009)³⁷ Esta se fundó sobre el anterior lote 9 de la disuelta Colonia Agrícola. Durante el mandato del primer director de la APN, Ezequiel Bustillo, se llevaron adelante importantes desarrollos urbanos, como la pavimentación de las calles y la construcción de un sistema de cloacas. (Trentini, 2009) Bustillo también dejó una profunda impronta sobre la idiosincrasia de la institución. Para promover el turismo, la APN acuñó una visión de paisajes prístinos, inalterados por la actividad humana y promocionaba una imagen alpina del paisaje, refiriéndose al Parque como la “suiza

³⁵ Extraído de un artículo publicado el 25 de octubre de 2014 por los antropólogos Juan Carlos Radovich, Alejandro Balazote, Mónica Berón, Sebastián Valverde y Gabriel Stecher (https://www.researchgate.net/profile/Juan_Radovich2/publication/267981148_Los_argumentos_falaces_sobre_el_pueblo_mapuche/links/545e5b110cf2c1a63bfc1d75.pdf, consultado el 31 de mayo de 2020).

³⁶ Ley 12.103 (extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196777/norma.htm>, consultado el 4.5.2020).

³⁷ Si bien la acta de fundación de Villa La Angostura data al año 1928, cuando se instaló la primera conexión telegráfica, fue recién a partir de 1936 que su denominación como villa turística llevó a un fuerte desarrollo urbano (datos de la propia Municipalidad, extraído de <https://www.villalaangostura.com.ar/historia-de-la-villa.html>, recuperado el 4.5.2020)

argentina”. (Valverde, 2006) Esta denominación ocultaba la existencia de poblaciones originarias, tales y cómo las familias Paisil y Antriau. La promoción del turismo en la zona estaba dirigida en su mayoría a individuos de altos ingresos, ya sea de la propia Neuquén o de Buenos Aires.

Se puede afirmar que los pobladores originarios del lote 9 representaban un obstáculo para la APN, tanto al futuro desarrollo urbano de la Villa como a la imagen que se promovía. Se inició así una política de expulsión (Valverde, 2010b). Como afirma la antropóloga Alejandra Pérez, en reiteradas oportunidades se explotaba el analfabetismo de los miembros de la Comunidad para sustraerles tierras: “Los hacían firmar cualquier cosa; los hacían poner la huella dígito - pulgar y ellos ni siquiera sabían que estaban cediendo la tierra”. También, se les hacía creer a personas dentro de la Comunidad que estaban alquilando su tierra cuando, en realidad, la estaba vendiendo. Con la utilización de estos métodos, entre otros, se logró achicar cada vez más los terrenos habitados por la Comunidad. Los hicieron retroceder hasta una pequeña franja en el límite norte de lo que alguna vez conformó el lote 9, sobre el Cerro Belvedere y a orillas del Lago Correntoso. (García y Valverde, 2007) Por otra parte, la APN fue muy permisiva con irregularidades relacionadas con la posesión de la tierra, cometidas por algunos pobladores de ingresos altos. (García y Valverde, 2007; Trentini, 2009)

Villa La Angostura siguió creciendo bajo la égida de la APN. Cuando a mediados de la década de 1950 el Territorio Nacional de Neuquén fue provincializado, se empezaron a mostrar tensiones por el grado de autoridad que ejercía una agencia nacional sobre una parte importante del territorio provincial. (Trentini, 2009) Finalmente, en 1973 se sanciona la ley nacional 20.594, mediante la cual se traspasan los terrenos sobre los cuáles se erige Villa La Angostura al Estado provincial.³⁸

Hacia fines de la década de 1990 y principios de la década de 2000, el turismo en Villa La Angostura crece fuertemente. (García y Valverde, 2007) Por un lado, se debe a la pavimentación de la ruta provincial 231 que conecta a la ciudad con Bariloche. Por otro lado, a la depreciación del peso como consecuencia de la crisis económica que sufre Argentina en 2001. Esto convierte a la Patagonia en un destino turístico codiciado tanto por argentinos como por extranjeros. Consecuentemente se da un fuerte crecimiento en el mercado inmobiliario, lo que aumenta la presión sobre los terrenos aún habitados por la Comunidad Paichil - Antriau. Hacia 2002/2003 la Municipalidad aprobó una serie de desarrollos inmobiliarios en los terrenos

³⁸ Ley 20.594, extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233766/norma.htm>, consultado el 4.5.2020)

que continúa ocupando la Comunidad, lo que terminó siendo el detonante del conflicto que se viene dando hasta hoy en día.

6.2. Desarrollos recientes

Hacia finales de 2003, miembros de la Comunidad Paichil - Antriao realizaron una “acampada” en pleno centro de Villa La Angostura, manifestándose en contra de una tala de árboles que estaba siendo realizada por emprendedores inmobiliarios en terrenos reclamados por la Comunidad. Demandaban el cese de esta actividad, la restitución de dichos terrenos y el otorgamiento del título de propiedad comunitario (García y Valverde, 2007). Desde entonces los detalles del conflicto han ido cambiando, pero su objeto siempre fue en mayor o medida los mismos.

La mayoría de los privados a los que se enfrenta la Comunidad tiene la intención de llevar a cabo proyectos inmobiliarios en los terrenos en disputa³⁹. La Comunidad considera que, si bien estos privados adquirieron las tierras de buena fe, la venta de estas era inválida desde un principio por las formas irregulares de las que los propietarios anteriores las obtuvieron de miembros de la Comunidad.

El conflicto alcanzó una nueva dimensión cuando en 2005 miembros de la Comunidad ocuparon tierras que reclamaban y procedieron a la construcción de viviendas⁴⁰. Uno de estos terrenos es importante para los Paichil - Antriao por ubicarse ahí un *rewe*⁴¹, mientras que otros habían sido usados históricamente como zonas de pasturaje para su ganado. La ocupación de las tierras suscitó una demanda ante el Juzgado Multifueros de Villa La Angostura, que en noviembre de 2007 falló a favor de los propietarios y ordenó la restitución de las tierras. Sin embargo, la Comunidad no le hizo caso a las órdenes judiciales y la orden de desalojo no se hizo efectiva por la falta de personal policial.

En julio de 2007 la Comunidad Paichil - Antriao había sido oficialmente reconocida como tal por el INAI⁴². Es este un OD en la órbita del ministerio de justicia. Es catalogado por Rubio (2017) como un “proveedor de servicios” los que, por lo general, tienen un nivel de autonomía medio - bajo. El reconocimiento les permitió a los Paichil - Antriao ampararse bajo

³⁹ Entre ellos se encuentra el conocido basquetbolista argentino Emanuel Ginóbili, lo que generó por momentos un fuerte interés mediático por el conflicto.

⁴⁰ “Detrás del reclamo mapuche en La Angostura”, Diario Río Negro, 14 de Febrero de 2007 (extraído de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2007/02/14/20072v14s03.php> el 5 de junio de 2020).

⁴¹ Lugar de ceremonias religiosas mapuche.

⁴² “Reconocen a la Comunidad Paichil-Antriao”, Diario Río Negro, 17 de julio de 2007 (extraído de <https://www.rionegro.com.ar/reconocen-a-la-comunidad-paichil-antriao-KCHRN2007719172006/>, consultado el 5.6.2020).

la ley 26.160/2006 que prohíbe cualquier tipo de desalojo de comunidades indígenas hasta la realización de un relevamiento territorial que aclare la posesión de las tierras en disputa⁴³. Esta nueva situación legal no afectó la decisión del juez, que consideraba que los terrenos reclamados por la Comunidad no alcanzaban los criterios para ser considerados de posesión ancestral⁴⁴. Aunque la decisión del tribunal no fue apelada, los representantes legales de la Comunidad denunciaron al Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (de aquí en adelante CIDH), por violar el derecho de la Comunidad a la tierra. La CIDH terminó fallando a favor de la Comunidad y reconoció su reclamo⁴⁵.

La ocupación de estos terrenos fue acompañada por recurrentes actos de violencia entre los propietarios privados de dichas tierras, sus representantes y miembros de la Comunidad. Al mismo tiempo, ambas partes realizaron numerosos llamados a las autoridades locales y provinciales para que intervengan y pongan fin al conflicto.

En el segundo semestre de 2009, se intensificaron los pedidos de desalojo de las tierras ocupadas por parte de los propietarios privados y el juez. En consecuencia, la Comunidad realizó numerosos pedidos de ayuda hacia el INADI⁴⁶. Se trata de un OD en la órbita del ministerio de justicia, definido por Rubio (2017) como un OD proveedor de servicios, los cuales tienden a tener una autonomía media - baja. La orden de desalojo finalmente se hizo efectiva el 3 de diciembre de 2009. Se realizó sin violencia y haciendo uso de 65 efectivos de la policía provincial sobre uno de los terrenos ocupados desde 2005, donde miembros de la Comunidad habían construido tres viviendas⁴⁷. Como respuesta al desalojo, hubo una serie de manifestaciones de repudio de diferentes actores sociales y hasta intentos violentos de reocupación de las tierras desalojadas⁴⁸.

⁴³ La no realización de este relevamiento hasta la fecha (junio de 2020) en varias zonas del país ha llevado a que dicha ley sea prorrogada tres veces hasta ahora.

⁴⁴ Cuestión que igualmente no es establecida como condición por dicha ley.

⁴⁵ “Mapuches reclaman por tierras”, Diario Río Negro, 20 de agosto de 2008 (extraído de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2008/08/20/20088r20s16.php>, consultado el 5 de junio de 2020).

⁴⁶ “No desalojan a mapuches por falta de policías”, Diario Río Negro, 14 de septiembre de 2009 (extraído de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/09/14/1252899440113.php> consultado el 5 de junio de 2020).

⁴⁷ “Desalojan tierras ocupadas por la Comunidad Paichil - Antriao”, Diario Río Negro, 3 de diciembre de 2009 (extraído de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/12/03/1259805325132.php> consultado el 5 de junio de 2020).

⁴⁸ El premio nobel de la paz Adolfo Pérez Esquivel pidió por la Comunidad así y como la CIDH que fue contactada ni bien sucedió el desalojo (“La CIDH y Pérez Esquivel piden por los Paichil - Antriao”, Diario Río Negro, 14 de enero de 2010, extraído de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2010/01/14/1263433068135.php>, consultado el 5 de junio de 2020). Al mismo tiempo se multiplicaron ciertos enfrentamientos violentos (“Más violencia en el conflicto por tierras en La Angostura”, Diario Río Negro, 13 de enero de 2010, extraído de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2010/01/18/1263840365.php>, consultado el 5 de junio de 2020).

Como consecuencia del desalojo, la Comunidad ya no podía acceder al *rewe*, lo que junto a la fuerte presencia policial en la zona llevó a los líderes de la Comunidad a contactarse con diversos organismos estatales, entre ellos a la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y al INADI, por sentir atropellados sus derechos⁴⁹. Para evitar que el propietario de uno de los terrenos desalojados realice obras, posiblemente destruyendo el *rewe*, la Comunidad presentó una medida cautelar de no intervención ante el Juzgado de Junín de Los Andes que fue aceptada por el juez⁵⁰.

Otro conflicto surgió hacia 2016, por las actividades de un grupo de emprendedores inmobiliarios, reunidos en el “Fideicomiso Lago Correntoso” que busca realizar un loteo sobre las orillas del lago. Si bien los terrenos del Fideicomiso se emplazan por fuera de lo que alguna vez fue el lote 9 (no son objeto de los reclamos de la Comunidad), el proyecto contempla la construcción de una vía de acceso que atravesaría los terrenos reclamados. Tras una serie de enfrentamientos físicos y legales entre ambas partes, la Comunidad realizó una serie de denuncias ante el gobierno provincial neuquino, alegando que el permiso de construcción violaba la legislación medioambiental provincial⁵¹. El gobierno provincial terminó rechazando las denuncias en el año 2019⁵².

Ninguno de estos conflictos entre la Comunidad y privados pudo ser resuelto totalmente hasta la fecha, en buena medida por la falta del relevamiento territorial que debería realizar el INAI y la falta de la publicación de los datos recabados según lo dispuesto por la ley 26.160. Esto impide aclarar la situación legal de la posesión de los terrenos. Es un problema que continúa hasta la actualidad, aunque tanto los propietarios privados, el municipio y la Comunidad demandaron la realización de dicho relevamiento en varias instancias. Las autoridades de la provincia, cuya aprobación y recursos son necesarios, y del INAI se han

⁴⁹ “Solicitarían al INADI que saque a La Angostura del programa de municipios libres de discriminación”, Diario Andino, 26 de enero de 2010 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/01/26/6886-solicitarian-al-inadi-que-saque-a-la-angostura-del-programa-de-municipios-libres-de-discriminacion>, consultado el 5 de junio de 2020).

⁵⁰ “Posiciones encontradas sobre el rehue de la Comunidad”, Diario Andino, 28 de enero de 2010 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/01/28/6994-posiciones-encontradas-sobre-el-rehue-de-la-comunidad>, consultado el 5 de junio de 2020).

⁵¹ “Mapuches denunciaron en Provincia el daño ambiental provocado por un desarrollo inmobiliario”, La Angostura Digital, 30 de mayo de 2018 (extraído de <https://www.laangosturadigital.com.ar/judiciales/mapuches-denunciaron-en-provincia-el-dano-ambiental-provocado-por-un-desarrollo-inmobiliario>, consultado el 6 de junio de 2020).

⁵² “El Gobierno provincial rechazó el reclamo de la Comunidad Paichil - Antriao por el loteo en el Belvedere”, Diario Andino, 18 de julio de 2019 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2019/07/18/213168-el-gobierno-provincial-rechazo-el-reclamo-de-la-comunidad-paichil-antriao-por-el-loteo-en-el-belvedere>, consultado el 22 de junio de 2020).

culpado mutuamente por este problema. La Comunidad llegó a reclamar la realización del relevamiento ante la Defensoría del Pueblo de la Nación⁵³. Hacia 2015 se realizó un relevamiento, pero el INAI nunca publicó los resultados y su paradero es desconocido⁵⁴.

Los conflictos que rodean a la Comunidad inicialmente no involucraban directamente al Municipio, que, en un primer momento, no intervino. Aún así, hubo ciertas situaciones que generaron pequeños conflictos como un peaje que los Paichil - Antriao pretendía cobrar a turistas que quisieran atravesar sus terrenos para acceder a un mirador cercano (Trentini, 2009; p. 72). El municipio llegó a ser protagonista de un enfrentamiento con la Comunidad en mayo de 2009, cuando se sancionó la Carta Orgánica de Villa La Angostura y no se reconocía dentro de ella la existencia y preexistencia de los Pueblos Originarios locales. Como respuesta, los representantes de la Comunidad denunciaron al Municipio ante el INADI, considerando esta omisión como un acto de discriminación⁵⁵. También, hubo ciertas instancias de cooperación entre la Municipalidad y la Comunidad en torno a la provisión de servicios básicos como electricidad y agua hacia los terrenos habitados por miembros de la Comunidad sobre el Cerro Belvedere. En 2010 comenzaron a mantener reuniones con la Municipalidad para buscar soluciones a este problema⁵⁶. Sin embargo, estos planes no llegaron a concretarse de inmediato y hacia 2017 y 2018 la Comunidad seguía reuniéndose con representantes de diferentes instituciones estatales para poder avanzar con ese tema. Esto se debe en cierta medida por la división de competencias entre los diferentes organismos, tanto a nivel nacional como a nivel provincial⁵⁷.

⁵³ “La Defensoría del Pueblo de la Nación exhortó al INAI a que realice el relevamiento en la Comunidad Paichil - Antriao”, Diario Andino, 22 de marzo de 2010 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/03/22/10279-la-defensoria-del-pueblo-de-la-nacion-exhorto-al-inai-a-que-realice-el-relevamiento-en-la-comunidad-paichil-antriao>, consultado el 6 de junio de 2020).

⁵⁴ Según información provista por la Doctora Alejandra Pérez.

⁵⁵ “Denuncian al municipio de La Angostura por discriminación”, Diario Río Negro, 30 de mayo de 2009 (extraído de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/05/30/1243652303248.php>, consultado el 5 de junio de 2020).

⁵⁶ “El municipio avanza en un acuerdo con la Comunidad mapuche”, Diario Andino, 24 de noviembre de 2010 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/11/24/30625-el-municipio-avanza-en-un-acuerdo-con-la-comunidad-mapuche>, consultado el 6 de junio de 2020). Este reclamo tiene que ser entendido como parte de los continuos intentos por parte de la Comunidad de regularizar su posesión de las tierras que habita. Al no ser reconocido jurídicamente como terrenos bajo la propiedad de la Comunidad por el municipio de Villa La Angostura o por el Estado provincial, en muchos casos las viviendas que se han construido ahí desde entonces no tienen conexión a la red eléctrica, acceso a agua corriente o al sistema de cloacas y tampoco son tenidos en cuenta por el servicio de retiro de basura.

⁵⁷ “Familias de la Comunidad Paicil Antriao podrán tener energía eléctrica”, Diario Andino, 4 de mayo de 2017 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2017/05/04/206855-familias-de-la-comunidad-paicil-antriao-podran-tener-energia-electrica>, consultado el 6 de junio de 2020).

Al mismo tiempo, la polémica por la posesión del camping municipal, ubicado a orillas del Lago Correntoso, abrió una nueva arista del conflicto, involucrando nuevamente al Gobierno Municipal. En 2011 se buscaba renovar la concesión de dicho camping y representantes de la Comunidad afirmaron que este en verdad se ubicaba en terrenos que legítimamente les pertenecían a ellos. El rechazo del municipio a este reclamo llevó a la ocupación pacífica del terreno por parte de integrantes de la Comunidad. El municipio reaccionó con una denuncia por usurpación ante el Juzgado Multifueros de Villa La Angostura (Torres y Suárez, 2019). El conflicto se prolongó por varios años y también hubo instancias de negociación entre ambas partes⁵⁸. En diciembre de 2019 el juzgado de Villa La Angostura falló a favor de la Municipalidad y ordenó la restitución del camping, lo cual fue inmediatamente apelado por los representantes legales de la Comunidad⁵⁹. El caso sigue abierto y hasta la fecha el desalojo no se ha hecho efectivo.

El conflicto más reciente es el que nació a partir de una circunvalación que la DNV está construyendo en la zona. La DNV es un OD en la órbita del Ministerio de Transporte. Forma parte de la categoría definida como “proveedor de servicios” por Rubio (2017), los que según la autora se caracterizan por tener un nivel de autonomía medio - bajo. El objetivo del proyecto es disminuir el tráfico de camiones proveniente del paso internacional Cardenal Samoré en el centro de Villa La Angostura. En 2014 se procedió a expropiar a los dueños reconocidos por la justicia como propietarios de los terrenos en los que se buscaba construir la obra. Sin embargo, se trataba de terrenos reclamados por la Comunidad sobre los cuales se habían asentado 7 familias en años anteriores. De hecho, se habían iniciado los trámites para instalar el tendido eléctrico hacia las viviendas que ahí se habían construido desde entonces. En 2016 la DNV pidió el desalojo de los terrenos expropiados. La Comunidad antepuso una medida cautelar en el Juzgado Federal de Zapala que fue aceptada, evitando el desalojo⁶⁰. Mientras que

⁵⁸ “La comunidad Paichil - Antriao rechazó la propuesta del ejecutivo municipal”, Diario Andino, 21 de noviembre de 2011 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2012/11/21/96729-la-comunidad-paichil-antriao-rechazo-la-propuesta-del-ejecutivo-municipal>, consultado el 6 de junio de 2020).

⁵⁹ “La justicia ordenó a la Comunidad Paicil Antriao restituir el camping Correntoso”, Diario Andino, 12 de diciembre de 2019 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2019/12/12/214535-la-justicia-ordeno-a-la-comunidad-paicil-antriao-a-restituir-al-municipio-el-camping-correntoso/https://www.laangosturadigital.com.ar/judiciales/condenan-a-la-comunidad-paichil-antriao-y-a-ocupantes-a-restituir-el-balneario-correntoso-al-municipio>, consultado el 6 de junio de 2020).

⁶⁰ “Circunvalación: Audiencia clave entre la Comunidad Paicil Antriao y Vialidad Nacional”, Diario Andino, 3 de julio de 2019 (extraído de <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2019/07/03/213032-circunvalacion-audiencia-clave-entre-la-comunidad-paicil-antriao-y-vialidad-nacional>, consultado el 22 de junio de 2020)

la DNV consideraba que el proceso solo involucraba a las familias que se asentaban sobre los terrenos en disputa, la justicia consideró que estos actuaban en representación de la Comunidad entera. Al mismo tiempo, miembros de la Comunidad obstaculizaron el inicio de las obras en otras zonas. Estas acciones han recibido el apoyo de otras comunidades indígenas afectadas así y también de organizaciones vecinales de Villa La Angostura que alegan no haber sido informados con propiedad sobre los detalles de la obra y rechazan la magnitud de esta última⁶¹. Como solución al conflicto, la Comunidad propuso la realización de una consulta vinculante sobre los detalles del proyecto para encontrar una salida dialogada. En la actualidad este conflicto sigue sin solución.

⁶¹ “La Angostura: dudas por la Circunvalación”, Diario Río Negro, 9 de enero de 2018 (extraído de <https://www.rionegro.com.ar/la-angostura-dudas-por-la-circunvalacion-YB4223809/>, consultado el 22 de junio de 2020).

7. Evaluación de los datos

Según los datos extraídos de diferentes medios, en el período observado (enero de 2009 hasta diciembre de 2019), se encontraron 24 instancias en las que los representantes de la Comunidad Paichil - Antriao se comunicaron con diferentes organismos estatales como para poder avanzar con sus reclamos. Se contactaron un total de 12 arenas políticas. De ellas, 2 le corresponden al nivel de gobierno municipal, 7 al provincial y 6 al nacional (véase Figura 1 y, para más detalles, ver Anexo). Para hallar el puntaje en el índice de *venue shopping*, es necesario insertar estos datos en la ya descrita fórmula:

$$2 + 1,5 \times 7 + 2 \times 6 = 24,5$$

Queda así un valor de 24,5 puntos en el índice de *venue shopping*. Para establecer si esto puede ser catalogado como un valor alto o bajo se puede hacer una simple comparación con el valor máximo que podría alcanzar el índice, calculado anteriormente como rondando los 378 puntos. En este sentido, 24,5 puntos indudablemente sería un valor ínfimo. Sin embargo, tal y como fue explicado en capítulos anteriores, esto desconoce por un lado el pluralismo en las funciones y los objetivos de las diferentes arenas políticas institucionales argentinas y las limitaciones de la propia Comunidad. El nivel de *venue shopping* de los Paichil - Antriao, después de todo, tiene que ser medido por lo menos teniendo en cuenta las características del propio grupo y su contexto.

Para evaluar este valor en función de estas dos observaciones, es necesario hacer una evaluación más cualitativa de los datos. En primer lugar, es necesario hacer aquí una referencia a la intensidad con la que se contactaron ciertas arenas políticas. Así, por ejemplo, mientras que solo se contactó una vez a la Defensoría del Pueblo de la Nación, tan sólo en el período de observación hay evidencia de al menos tres contactos oficiales entre representantes de la Comunidad y el gobierno municipal. Tal y cómo se había dicho con anterioridad, el *venue shopping* es una actividad cuya realización por parte de los grupos de interés requiere de ciertos recursos. Considerando que en este caso se trata de una Comunidad indígena más bien pequeña, cuyos objetivos se reducen a cuestiones más bien locales, es entendible que la mayoría de los contactos se hayan realizado con arenas políticas que, por cuestiones geográficas están más al alcance de sus representantes. Considerando que Villa La Angostura no es una ciudad grande, las relaciones entre la Comunidad y la Municipalidad son más fluidas y personales de lo que

pudieran llegar a ser con otras instituciones más alejadas, como por ejemplo el gobierno provincial de Neuquén.

Figura 1: Arenas políticas contactadas por la Comunidad Paichil - Antriao (2008 - 2019)

	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial
Nivel de gobierno nacional	INAI	Defensoría del Pueblo	Juzgado Federal de Zapala
	INADI		
	Gobierno nacional		
	Dirección Nacional de Vialidad		
Nivel de gobierno provincial	Gobierno Provincial		Cámara de Apelaciones de San Martín de los Andes
	EPEN ⁶²		Juzgado Multifueros de Villa La Angostura
			Juzgado Civil de Junín de Los Andes
			Juzgado Civil de Neuquén
			Ministerio Público Provincial
Nivel de gobierno Municipal	Gobierno municipal	El Consejo Deliberante de Villa La Angostura	

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de publicaciones en diferentes periódicos (para más detalles véase Anexo).

Al mismo tiempo otra de las arenas políticas más contactadas fue una del nivel de gobierno nacional: el INAI. Tan solo durante el período observado, ha habido tres instancias en las que representantes de la Comunidad se contactaron con esta arena política para elevar reclamos formales y las relaciones han sido en mayor o menor medida fluidas desde que se

⁶² Ente Provincial de Energía; un OD bajo la órbita de la Secretaría General y de Servicios Públicos del gobierno provincial Neuquén.

inició el trámite para obtener la personería jurídica ante el INAI en 2003. Si bien la relación con el INAI ha sido un tanto fluctuante por momentos, en general han sido muy intensas. Esto, según los antropólogos consultados, depende en buena medida de las diferentes autoridades que estuvieron a cargo del INAI en el período de observación. Tal y como lo dispone la ley 23.302/1985, el presidente del INAI es nombrado por el poder ejecutivo nacional. De 2007 hasta el 14 de octubre de 2009 se desempeñó en dicho cargo Horacio Claudio Pascual. Este fue reemplazado por Daniel Ricardo Fernández, descrito como un hombre de confianza de la entonces ministra de desarrollo social (bajo cuya órbita en ese momento se encontraba el INAI)⁶³. Su gestión fue valorada de manera ambivalente por los antropólogos consultados. Con el cambio de gobierno fue nombrado nuevo presidente del INAI en febrero de 2016 Eduardo Ruidíaz, quien anteriormente no había ocupado ningún cargo político⁶⁴. En agosto de 2017 Ruidíaz renunció y en su reemplazo fue nombrada Jimena Psathakis que anteriormente se había desempeñado como directora nacional de Protección de Derechos y Resolución de Conflictos de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación⁶⁵. Estos presidentes del INAI, nombrados durante la administración de Mauricio Macri (2015 - 2019) fueron valorados negativamente por los antropólogos entrevistados para este trabajo. Con el cambio de gobierno fue nombrada Magdalena Odarda, ex - senadora nacional del Frente de Todos⁶⁶. La nueva presidenta es “una persona muy querida en la Comunidad”⁶⁷ aunque dado el poco tiempo que lleva en el cargo aún no se pudo evaluar concluyentemente su gestión.

Este hallazgo cuestiona hasta cierto punto los mismos supuestos sobre los cuáles se diseñó el índice, en particular que el contacto con arenas políticas de niveles de gobierno superiores es más costoso por la distancia geográfica e institucional. Pareciera que la constancia con la que la Comunidad se contactó con el INAI permitió establecer una relación de trabajo que redujo los costos de acceder a esta arena política.

⁶³ Varise, Franciso. “Conflicto indígena; Crece la preocupación por la usurpación de campos. Polémico relevamiento de tierras”, La Nación, 14 de octubre de 2009 (extraído de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/polemico-relevamiento-de-tierras-nid1186138/>, consultado el 17 de julio de 2020)

⁶⁴ Véase el Decreto 284/2016 (extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=258317>, consultado el 17.7.2020)

⁶⁵ “El INAI, entre restituciones y despidos”, Miradas del Centro, 31 de mayo de 2018 (extraído de <http://miradasdelcentro.com.ar/home/el-inai-entre-restituciones-y-despidos/>, consultado el 17 de julio de 2020).

⁶⁶ “Odarda fue designada en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas”, Diario Río Negro, 20 de diciembre 2019 (extraído de <https://www.rionegro.com.ar/odarda-fue-designada-en-el-instituto-nacional-de-asuntos-indigenas-1206787/>, consultado el 17 de julio de 2020).

⁶⁷ Comentario hecho por el Doctor Valverde en la entrevista que se le hizo.

La relación que la Comunidad mantuvo con el poder judicial durante el período observado va en línea con trabajos que han resaltado la creciente judicialización de los derechos indígenas (Regatky, 2016). En el período comprendido entre 2009 y 2019, la Comunidad Paichil - Antriao ha realizado nueve acciones judiciales explícitas, ya sean denuncias, la presentación de mociones cautelares, de amparo o apelaciones. Estas tomaron lugar en seis arenas políticas distintas, entre ellas el Ministerio Público de la Provincia. En total, los contactos con miembros del poder judicial constituyen casi la mitad de los contactos registrados. Hay que tener en cuenta que la Comunidad también se enfrentó a decenas de acciones legales iniciadas en su contra por parte de los propietarios privados de los terrenos que la Comunidad reclama y en algunos casos ha ocupado, por lo que ha habido una relación constante con el poder judicial. Se contactaron diferentes juzgados de la justicia provincial lo que revela también cierto entendimiento del poder judicial y sus características. La justicia nacional fue contactada sólo en el caso de la circunvalación, lo que se explica por una cuestión de competencias de los poderes judiciales de los diferentes niveles de gobierno⁶⁸. En general se puede decir que el alto número de arenas políticas del poder judicial contactadas revelan una cierta consciencia con respecto al uso que le puede dar a la Comunidad dicha rama del Estado como para promover sus demandas. Se podría llegar a afirmar hasta que hubo cierto “*shopping judicial*”.

Llegado a este punto también convendría fijarse en las notables ausencias de algunas arenas políticas que podrían haber sido contactadas y comúnmente son contactadas por grupos de interés. La Comunidad, por ejemplo, tuvo una casi nula relación con los poderes legislativos tanto del nivel provincial y nacional. Si bien en una instancia anterior al período observado sí hubo un momento en el que miembros de la Comunidad decidieron ponerse en contacto con autoridades nacionales, entre ellas legisladores nacionales⁶⁹, no hay registros claros de que esto se haya repetido por un tiempo más prolongado o que se haya contactado a miembros de la Legislatura neuquina. Esto es llamativo, considerando la importancia que tiene el poder legislativo para otros grupos de interés. Asimismo, solo se contactaron organismos del gobierno nacional en algunas contadas ocasiones y faltan registros de que haya habido un

⁶⁸ En este caso en particular se podía afirmar que, al obstaculizar las obras llevadas a cabo por la DNV, la Comunidad obstruía que empleados del Estado nacional lleven a cabo sus tareas, lo que según la ley nacional 27.146/2015 equivale a una ofensa nacional y, por lo tanto, tiene que ser juzgado ante un juzgado federal.

⁶⁹ En noviembre de 2005, miembros de la Comunidad viajaron a Buenos Aires y se juntaron con varios representantes del poder ejecutivo y legislativo nacional (“Los Paichil - Antriao viajan a Buenos Aires”, El Barilochense, 24 de noviembre de 2005, <https://www.barilochense.com/bariloche-social/pueblomapuche/los-paichil-antreao-viajan-a-buenos-aires> consultado el 7 de junio de 2020).

contacto significativo con Instituciones de Seguridad Social, la APN (cuya omnipresencia en la zona la convertiría intuitivamente en un candidato para ser contactado) y organismos dedicados a la mantención de los DD.HH. y a los asuntos indígenas en Neuquén.

Teniendo en cuenta estas “ausencias” y la poca cantidad de arenas políticas contactadas si se tienen en cuenta todas las que existen, vale la pena preguntarse por qué la Comunidad no se contactó con más arenas políticas. Aquí hay que hacer mención a dos cuestiones: las limitaciones externas de los grupos de interés, que puede constreñir su capacidad de realizar un comportamiento de *venue shopping* y sus limitaciones internas. Con respecto a las limitaciones externas un rol importante lo tiene la pluralidad de los objetivos de las diferentes arenas políticas institucionales argentinas. Tiene poco sentido por ejemplo que la Comunidad, dada la naturaleza de sus demandas, se contacte con un OD cuyo objetivo expreso sea promover la actividad física. Sin embargo, esta declaración tiene que ser matizada un tanto teniendo en cuenta que algunas de las demandas son tan abstractas como el reconocimiento de la Comunidad como tal y que puede haber un sinnúmero de caminos que lleven a su cumplimiento. Es en este contexto que tiene que ser entendido el mencionado contacto que los Paichil - Antriao mantuvieron con el EPEN: el que los terrenos ocupados por la Comunidad reciban el mismo tratamiento que le corresponde a todos los terrenos legalmente ocupados dentro de la Provincia de Neuquén sirve, hasta cierto punto, para cimentar la legitimidad de dicha ocupación. Con respecto al reconocimiento de la Comunidad se podría decir que ya que cierta arena política institucional se dirige a ella como “comunidad indígena” puede ser considerado un éxito simbólico. Sin embargo, como en este trabajo se estudiaron meramente los contactos formales que hubo entre la Comunidad y el Estado, tampoco tiene mucho sentido esperar encontrar este tipo de apoyos simbólicos por parte de arenas políticas que no toquen en lo más mínimo las áreas de la política que se relacionen con las demandas de la Comunidad. Así, por ejemplo, el Teatro Nacional Cervantes (un OD dentro de la órbita del Ministerio Nacional de Cultura) podría reivindicar la demanda de la Comunidad de ser reconocida como tal, dirigiéndose a ella como comunidad indígena en algún documento oficial. Sin embargo, es poco probable que este contacto se dé desde un principio por la lejanía que separa las funciones del Teatro de las demandas específicas de la Comunidad. Es por esto que en páginas anteriores se seleccionaron algunas arenas políticas institucionales en particular como “ausencias notables” y no todas las arenas que no fueron contactadas. Se trata de algunas arenas específicas cuyas funciones/importancia para otros grupos de interés las convierten en objetivos sensatos de los Paichil - Antriao, dada su naturaleza como comunidad indígena y sus demandas. Si finalmente fueron contactadas muchas o pocas arenas políticas, lo cual determinaría también si el puntaje

alcanzado en el índice de *venue shopping* puede ser catalogado como “alto”, “medio” o “bajo”, dependerá más bien de estas “ausencias notables” que del conjunto de arenas políticas institucionales presentes en el Estado argentino.

También hay que hacer mención acá a las limitaciones internas de la Comunidad que pueden haber llegado a inhibir su capacidad de exhibir un comportamiento de *venue shopping* más intenso. En primer lugar, hay que referirse a la falta de recursos. Pralle (2003) considera que esta es una de las limitaciones más comunes a la que se enfrentan los grupos de interés. Los recursos faltantes pueden ser varios, tales como el tiempo disponible, información y recursos monetarios. Si bien ya se ha establecido que el *venue shopping* se realiza sin mucha premeditación, también es cierto que, para contactarse con una arena política, los grupos de interés deben tener cierta expectativa de que ese contacto va a ser útil para poder avanzar con sus demandas. Ahora bien, para poder discernir cuáles, entre el sinfín de arenas políticas, efectivamente podría llegar a ser abierta a sus demandas y tener la capacidad de realmente aportar a ellas, se requiere de cierto grado de conocimiento sobre sus características y su funcionamiento. Los grupos de interés que realicen *venue shopping*, por lo tanto, requieren de información sobre las arenas políticas que las rodean y, en caso de no contar con ella, con los recursos monetarios para poder contratar a alguien que sí la tenga.

La Comunidad Paichil - Antriao cuenta con pocos de estos recursos por su posición socioeconómica y su trayectoria centrada más bien en el ámbito local. Las limitaciones económicas en ese sentido quizá son el factor más importante para explicar el relativamente bajo grado de contactos que se han realizado con algunas instituciones como por ejemplo los poderes legislativos provinciales y nacionales.

Hay que mencionar también otra de las limitaciones mencionadas por Pralle (2003): la cultural. Tal y como establece esta autora, al estudiar el *venue shopping* no solo hay que tener en cuenta la heterogeneidad de las arenas políticas, sino que también la heterogeneidad de los propios grupos de interés que puedan llegar a contactarlas. La trayectoria histórica de un grupo, su origen cultural y ciertas convenciones sociales que lo estructuran, pueden llevar a que sea más afín a cierto tipo de acción o arena política. En el caso de la Comunidad Paichil - Antriao esto parece ser el caso. Si bien hubo una cantidad contada de momentos en los que, durante el período observado, hubo contactos con arenas políticas, resalta la cantidad de acciones directas destinadas a promover sus demandas. Se realizaron varias manifestaciones, ocupaciones de territorios reclamados y cortes de ciertas vías de acceso. Este tipo de acciones no son prácticas excepcionales en los conflictos que involucran a comunidades indígenas argentinas y se replican por todo el territorio nacional. Se puede explicar con el ya mencionado trabajo de

Ramos (2016): la desconfianza inherente que sienten muchas comunidades indígenas hacia el Estado dificulta el establecimiento de relaciones de cooperación y negociación con el mismo. También, en varias entrevistas realizadas a los antropólogos que trabajaron con la Comunidad hubo cierto consenso en la imagen negativa de las instituciones estatales. Todo esto explicaría por qué los Paichil - Antriao no fueron más proactivos en su búsqueda de instancias de negociación.

Teniendo en cuenta todas estas limitaciones, algunos de los contactos realizados por la Comunidad son notables. Entre ellos está, por ejemplo, el mencionado contacto que se realizó con el gobierno provincial, demandando al Fideicomiso Lago Correntoso por cuestiones ambientales. Esto puede verse como una forma novedosa de promover sus demandas, dejando de centrarse en cuestiones que se relacionen únicamente con la legalidad de la posesión de las tierras en sí. También hay que tener en cuenta la cantidad de arenas políticas que fueron contactadas para regularizar el suministro de agua y electricidad a la Comunidad, lo que deja de entrever un entendimiento del tejido de las arenas políticas que intervienen en este aspecto de sus demandas. Estos dos momentos de la negociación, por lo tanto, sí revelan una búsqueda más profunda o al menos novedosa para encontrar una arena política que responda favorablemente a sus demandas. También hay que hacer mención a la ya mencionada actividad expuesta en el plano judicial.

Entonces, dadas todas estas limitaciones y que el número de arenas políticas institucionales que podrían haber sido contactadas de manera realista teniendo en cuenta las características de la Comunidad y de sus demandas, pero terminaron no siendo comunicadas, se puede decir que el nivel de *venue shopping* corresponde más a uno “medio” que a uno “bajo”. Esta valoración también tiene en cuenta que muchas de las arenas políticas institucionales que sí tienen una relación estrecha con los asuntos indígenas y/o las demandas presentadas por la Comunidad fueron contactadas, tales y como el INAI, el INADI, ciertos organismos de DD.HH. del gobierno nacional, los gobiernos subnacionales de Neuquén y de Villa La Angostura y una buena mayoría de los diferentes juzgados, tanto nacionales como provinciales, con jurisdicción en Villa La Angostura y Neuquén.

Llegado a este punto, sería interesante preguntarse en qué medida la Comunidad es consciente de su capacidad de negociar usando diversas arenas políticas. En ese sentido resulta llamativo un comentario de un antropólogo que estudió la Comunidad de la existencia de cierto grado de consciencia con respecto al posicionamiento de los diferentes juzgados de la zona:

“En general con el [Juzgado] Multifueros de Villa La Angostura [la relación] es peor que con el [Juzgado] de Junín. En general, el de Junín

es un poco más permeable. En general, ellos tratan de que las causas vayan a Junín y no a Villa La Angostura”.⁷⁰

Esto sí revela la presencia de cierta estrategia basada en las expectativas de poder revertir un fallo poco favorable, lo cual revelaría que en este caso se realiza *venue shopping* con cierta premeditación en comparación a otros momentos. Sin embargo, en la mayoría de los otros casos, pareciera ser que se trató más bien de decisiones *ad - hoc*, una vez que la primera arena política contactada no había respondido favorablemente y en otros casos, los contactos se dan más bien por las divisiones de competencias jurisdiccionales.

Una última observación que se puede realizar con respecto a estos temas se desprende nuevamente del trabajo de Pralle (2003) y se relaciona con los objetivos que tenía la Comunidad a la hora de contactar las diferentes arenas políticas. Si bien a grandes rasgos el objetivo final siempre parece ser el reconocimiento de la Comunidad como tal y el otorgamiento de los títulos de propiedad comunitarios sobre los terrenos que reclama, los contactos en sí obedecen a diferentes estrategias para alcanzar en ese objetivo. En general puede distinguirse entre dos tipos de contactos: en primer lugar, aquellos que son instrumentales desde un punto de vista administrativo para alcanzar alguno de estos objetivos, como por ejemplo pedir ante el Juzgado Federal de Zapala que impida un desalojo de terrenos ocupados por miembros de la Comunidad. En segundo lugar, aquellos que tienen un valor más bien simbólico como por ejemplo la mencionada demanda ante el INADI por la Carta Orgánica de Villa La Angostura. El poder real de dicha arena política es relativamente limitado, pero al determinar que una acción por parte del municipio puede interpretarse como discriminatoria, el INADI puede impactar muy profundamente sobre las percepciones de los individuos, lo cual sí puede llegar a tener consecuencias más tangibles.

Para finalizar hay que preguntarse hasta qué punto la descentralización del Estado argentino jugó un rol a la hora de permitir la realización de un comportamiento de *venue shopping*. Indudablemente la organización del Estado argentino puso a disposición una serie de arenas políticas que podían ser contactadas. Es decir que ya que se hayan contactado varias arenas políticas desde un principio es una consecuencia de cierta descentralización del Estado. Sin embargo, entra en juego aquí nuevamente la distinción hecha en capítulos anteriores entre los aspectos más formales y prácticos de la descentralización argentina. Contactarse con alguna arena política puede llegar a ser necesario por ser esta la única que formalmente puede responder a una demanda específica. La descentralización práctica intervendría a la hora de

⁷⁰ Entrevista al Doctor Sebastián Valverde, 23 de abril de 2020.

garantizar que esta arena política efectivamente tenga la capacidad de ejercer esta autoridad sin interferencia externa. Si bien, para este trabajo, el resultado de los contactos importa menos que el contacto en sí, para determinar la descentralización sí sería necesario hacer un brevísimo análisis de esta cuestión. Según el Doctor Sebastián Valverde el Gobierno Provincial de Neuquén comparte los objetivos de la Municipalidad de Villa La Angostura de promover el turismo en dicha localidad, por lo que en general no fue muy abierto a las demandas de la Comunidad cuyas demandas muchas veces fueron interpretadas como obstáculos al desarrollo turístico de la zona. Efectivamente, la mayoría de los contactos que se tuvieron con organismos provinciales terminaron siendo poco abiertos a las demandas que se planteaban. Todo esto tiene que ser visto en el marco de un Estado provincial que desde hace décadas es gobernado por el mismo partido lo que le parece haber permitido, tal y como ya se había mencionado antes, cooptar varias arenas políticas. Por otro lado, sí hay ciertas diferencias dentro del poder judicial y las arenas políticas del nivel de gobierno nacional: más allá de si son provinciales o nacionales, hubo algunos fallos judiciales a favor y otros en contra de la Comunidad y las arenas políticas nacionales, por lo general, tuvieron una actitud más bien favorable hacia las demandas de la Comunidad. Esto va en línea con la opinión de expertos sobre la descentralización efectiva que existe entre las provincias argentinas y el Estado nacional y parecería indicar que el poder judicial, por lo menos en este caso, actuaba con cierta autonomía.

8. Conclusiones

Este trabajo buscó contribuir al estudio de las negociaciones que mantienen las comunidades indígenas, en particular la Comunidad Paichil - Antriao de Villa La Angostura, con el Estado argentino. Viendo a dicha Comunidad como un grupo de interés y basándose en estudios parecidos de EE. UU. y Europa, se consideró que la teoría más apta para describir estas negociaciones, desde un punto de vista politológico, es la del *venue shopping*. La existencia de múltiples arenas políticas capaces de promover las demandas de la Comunidad en cuestión en el contexto de un Estado descentralizado podría inducir a un comportamiento caracterizado por la búsqueda de una arena política que sea receptiva a sus pedidos.

Para ello se analizó por un lado el dominio empírico dentro del cual se sitúa este estudio de caso, es decir la República Argentina y la Provincia de Neuquén en términos de su nivel de descentralización. Para ello se adoptó una definición del término descentralización que contempla tanto a la autonomía relativa de los tres niveles de gobierno, así y cómo la autonomía de las instituciones descentralizadas/autónomas en sí. Basándose en la vasta literatura que estudia al Estado argentino, se concluyó que las provincias argentinas tienen un grado de autonomía alto mientras que hay una gran variabilidad en relación con la autonomía de los municipios, lo cual se debe a que su organización es reglamentada a nivel provincial. En el caso neuquino, la provincia en la que se ubica el caso investigado, la autonomía de los municipios es mediana. Asimismo, se concluyó que la autonomía de los organismos descentralizados argentinos es baja para el nivel de gobierno nacional por su diseño institucional y lo mismo para la Provincia de Neuquén por la posición del MPN como partido dominante.

Finalmente se analizó el desarrollo del conflicto relacionado con la Comunidad Paichil - Antriao entre los años 2009 y 2019. Para ello se utilizó los artículos de cinco diarios locales y entrevistas con tres antropólogos. Se construyó un índice de *venue shopping* que, tras haber realizado el análisis, dio un resultado de 24,5 puntos para la Comunidad investigada. Este es un valor bajo si se lo compara con el puntaje máximo que podría haber alcanzado el índice si la Comunidad se contactaba con todas las arenas políticas argentinas, pero medio si se tiene en cuenta la cantidad de arenas políticas cuya función se relaciona en mayor medida con las demandas de la Comunidad y las limitaciones internas de la misma.

Aún así, el valor no alcanza a ser “alto”, tal y como se había esperado al principio de este estudio, basándose en el hecho de que la República Argentina es un Estado

descentralizado. Resalta sobre todo la ausencia de contactos con arenas políticas del poder legislativo nacional y provincial. Sin embargo, este hallazgo va en línea con otras investigaciones de *venue shopping* que consideran que no solo el contexto institucional, sino que también las características internas de los grupos de interés afectan su capacidad de realizar *venue shopping* (Pralle, 2003). En particular, se puede considerar que la falta de recursos monetarios e información de la Comunidad pueden haber obstaculizado una ampliación o profundización aún mayor de la búsqueda de una arena política favorable a sus demandas. Pralle (2003) también habla de ciertas variables “culturales” que pueden restringir la preferencia de un grupo de interés por continuar buscando arenas políticas favorables a sus demandas, es decir esencialmente restringir la profundización de un comportamiento de *venue shopping*. Efectivamente, la Comunidad parece haber estado más abierta a los métodos de acción directa que continuar buscando arenas políticas. Se realizaron un sinnúmero de manifestaciones, cortes vías de transporte y hasta ocupaciones de tierras reclamadas.

Sin embargo, justamente teniendo en cuenta que estas limitaciones culturales existen, la cantidad de arenas políticas institucionales contactadas es notable. Esto es particularmente el caso si se considera que, de todas las arenas políticas argentinas, solo unas cuantas se dedican a temáticas que se relacionen específicamente con las demandas concretas de la Comunidad. Si bien esto no excluye la posibilidad de que otras arenas políticas sean contactadas, sí reduce la probabilidad de que esto suceda. Entonces, dentro de este marco se puede concluir que un puntaje de 24,5 en el índice de *venue shopping*, representa un comportamiento de *venue shopping* de intensidad media. Sin embargo, para poder afirmar esto concluyentemente, serán necesarios otros estudios que investiguen la existencia de comportamientos de *venue shopping* en otras comunidades indígenas argentinas, con características internas y condiciones contextuales parecidas. Sólo entonces se podrá poner el valor de 24,5 puntos en perspectiva y determinar si, dadas las condiciones, este es un valor “alto”, “medio” o “bajo”.

Sea como sea este resultado nuevamente pone en tela de juicio la poca atención que la Ciencia Política le ha dado a las comunidades indígenas argentinas. La suposición, hecha a menudo, que considera que los pueblos originarios argentinos tienden a no buscar el contacto con el Estado como para alcanzar sus objetivos no parece ser del todo cierta.

La teoría del *venue shopping* parece cumplirse también en relación con la instrumentalidad de los contactos: mientras algunas de las arenas políticas fueron contactadas para alcanzar un objetivo directo, otras fueron contactadas para obtener ciertas victorias en el plano más bien simbólico. Esto también revela cierto refinamiento en el manejo de las relaciones con el Estado por parte de la Comunidad. En particular deja de entrever un

entendimiento más profundo del poder de las diferentes arenas políticas más allá de lo netamente administrativo.

Fueron notables también ciertas cuestiones de temporalidad e intensidad de los contactos que mantuvo la Comunidad con diversas arenas políticas: mientras que algunas sólo fueron contactadas una vez, otras lo fueron en varios momentos. Es llamativo también que la cantidad de contactos no dependió del nivel de gobierno, sino que más bien de las arenas políticas en cuestión. Así, dos de las arenas más contactadas: el Juzgado Multifueros de Villa La Angostura y el INAI son de dos niveles de gobierno distintos. Esto va en línea con ciertas observaciones hechas nuevamente por Pralle (2003) de que algunas arenas políticas tienen características que por cuestiones culturales o históricas las hacen más atractivas para ciertos grupos de interés, pero también parece indicar algo que no fue observado por dicha autora: el historial en las relaciones también parece ser un factor importante a la hora de determinar la intensidad de las relaciones que mantiene un grupo de interés con una arena política. Así el INAI se mostró de manera favorable a las demandas de la Comunidad, otorgándole la personería jurídica antes de que lo hagan organismos provinciales (que, de hecho, siguen sin reconocer a la Comunidad como tal hasta hoy en día). Esto dio inicio a una serie de contactos por diversas temáticas que podría llegar a ser consecuencia de la imagen positiva de la que gozaba el INAI en la Comunidad por su posición favorable inicial. La relación que se mantuvo con el INAI también revela la importancia de la naturaleza de las relaciones entre un grupo de interés y una arena política como determinante de si se la contacta o no. Esto, según los antropólogos consultados se debe en buena medida a las diferentes autoridades que estuvieron a cargo del INAI en el período de observación. Estos dos últimos puntos, permiten afirmar que un comportamiento de *venue shopping* es más favorable en un contexto en el que haya experiencias positivas en el trabajo con las arenas políticas presentes y en el que se mantenga buenas relaciones personales con los actores que ocupan puestos de poder dentro de las arenas. Probar estos dos puntos requeriría más investigaciones a futuro.

Relacionando estos temas con la descentralización del Estado argentino, fue necesario insistir nuevamente en la distinción entre los que son las formalidades jurídicas de la organización del Estado y las dinámicas de poder que se desarrollaron a partir de ellas en la realidad. Formalmente el Estado argentino es altamente descentralizado y esto es lo que explica en buena medida el comportamiento de *venue shopping*: al dividir las competencias estatales en diferentes arenas políticas, es necesario contactarse con diferentes arenas políticas para promover las diferentes demandas que puedan llegar a tenerse. El funcionamiento práctico del Estado argentino se manifiesta más bien en la capacidad que las arenas políticas tienen para

resolver las demandas que se le anteponen sin un mayor grado de interferencia. Al no ser eso el objeto de estudio de este trabajo (el enfoque estaba puesto más en la negociación que en sus resultados) el análisis de ese tema fue un tanto más superficial pero todo parece indicar que el ya mencionado relativamente bajo nivel de descentralización que existe dentro del Estado provincial neuquino tuvo sus efectos: la mayoría de las interacciones que la Comunidad mantuvo con las diferentes arenas políticas del nivel provincial (con excepción de las que le corresponden al poder judicial) y municipal no tuvieron resultados favorables para esta última. El mayor grado de autonomía entre el Estado nacional y provincial en cambio se manifestó en que el primero tuvo una posición marcadamente más favorable a la Comunidad que el segundo.

Al tratarse de un estudio de caso, la validez externa de este trabajo es relativamente baja. La experiencia de la Comunidad Paichil - Antriao no tiene por qué repetirse en otras comunidades indígenas argentinas. Sin embargo, a la hora de presionar por sus demandas, la Comunidad recibió el apoyo de otras comunidades indígenas y organizaciones ligadas a los Pueblos Originarios⁷¹. Esto podría indicar que las tácticas que exhibió no son extrañas a los movimientos indígenas argentinos. Para poder sustentar esta afirmación sería necesario realizar más estudios que se dediquen a investigar la relación entre las comunidades indígenas y el Estado y determinar los condicionantes institucionales que las faciliten y/o dificulten. La necesidad de este tipo de estudios tiene una importancia normativa: las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado históricamente pueden ser calificadas como tensas. Al no utilizar la vía institucional como para dirimir estos conflictos, muchas comunidades indígenas optan por métodos fuera del Estado para poder alcanzar sus objetivos. Esto, junto a la respuesta de los Estados, muchas veces ha escalado a conflictos violentos. Se puede considerar, por tanto, que la identificación de las determinantes que faciliten las negociaciones entre ambas partes son una precondition necesaria como para que se dé un acercamiento más imparcial y pacífico a las demandas indígenas. Si bien la existencia de comportamientos de *venue shopping* no son un indicador de que las negociaciones que cierta comunidad está manteniendo sean exitosas, sí indica que la Comunidad en cuestión continúa viendo a la negociación como la táctica más beneficiosa para alcanzar sus objetivos. Aunque el éxito de las negociaciones que las comunidades indígenas mantienen con el Estado es un factor determinante para que ambos actores tengan una buena relación, el deseo de las comunidades por seguir negociando, aún

⁷¹ Resalta aquí por ejemplo el caso de la Confederación Mapuche de Neuquén que, de hecho, en ciertas instancias actuó como el representante legal de la Comunidad.

cuando el resultado inicialmente no haya sido favorable, es lo que determina si esta relación existe del todo.

La creación y promoción de las condiciones necesarias para que las comunidades indígenas no abandonen las negociaciones como método para alcanzar sus objetivos me parece, por lo tanto, esencial para aumentar la legitimidad social, evitar conflictos sociales y ampliar y profundizar la democracia.

9. Bibliografía

- Agranoff, R. (2007). "Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems". En M. Pagano & R. Leonardi (eds.). *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, 248–283. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Bartolomé, M. A. (2003). "Los Pobladores del 'Desierto'". *Cuadernos de Antropología Social*, (17), 162–189.
- Baumgartner, F. R., y B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, EE. UU.: University of Chicago Press.
- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2008). "Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?". *West European Politics*, 31(6), 1103–1128.
- Boisier, S. (2004). "Desarrollo Territorial y Descentralización: El Desarrollo en el Lugar y en las Manos de la Gente". *Eure (Santiago)*, 30(90), 27-40.
- Botero Villegas, L. F. (1998). "Estado, Cuestión Agraria y Movilización India en Ecuador. Los Desafíos de la Democracia". *Nueva Sociedad*, 153, 56-72.
- Briones, C. (2015). "Políticas Indigenistas en Argentina: entre la Hegemonía Neoliberal de los Años Noventa y la 'Nacional y Popular' de la Última Década". *Antípodas*, 21(1), 21-48.
- Burnett, M., & Davis, C. (2002). "Getting Out the Cut: Politics and National Forest Timber Harvests, 1960-1995". *Administration & Society*, 34(2), 202-228.
- Celis, K., Mackay, F., & Meier, P. (2013). "Social Movement Organizations and Changing State Architectures: Comparing Women's Movement Organizing in Flanders and Scotland". *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 44-67.
- Constantelos, J. (2010). "Playing the Field: Federalism and the Politics of Venue Shopping in the United States and Canada". *Publius: The Journal of Federalism*, 40(3), 460–483.
- Cravacoure, D. (2007). "Los Municipios Argentinos (1990 - 2005)". En: Cravacoure, D., & Israel, R. (eds.), *Procesos Políticos Municipales Comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*, 25 - 49. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.

- Cravacuore, Daniel & Navarro Gómez, Carmen (2019). “Medición del Grado de Descentralización Municipal en Iberoamérica a partir del “Índice de Autonomía Local”. Documento de Trabajo, Universidad Autónoma de Madrid.
- Cravacuore, D. A., & Traina, A. M. (2019). “Niveles de Autonomía en los Sistemas Municipales de las Provincias Argentinas; una Aproximación con el Local Authority Index (LAI)”. Presentado en el *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política*, San Martín, Argentina.
- Eising, R. (2004). “Multilevel Governance and Business Interests in the European Union”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17: 211–245.
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Enriz, N. (2011). “Políticas Públicas para Familias Indígenas en Misiones”. *RUNA, Archivo para las ciencias del hombre*, 32(1), 27-43.
- Favaro, O. (2012). “Luces y Sombras en la Vigencia y Políticas de un Partido Provincial Argentino: el Movimiento Popular Neuquino, 1983- 2010”. *Sociohistórica*, (30), 67–85.
- García, A., & Valverde, S. (2007). “Políticas Estatales y Procesos de Etnogénesis en el Caso de Poblaciones Mapuche de Villa La Angostura, Provincia de Neuquén, Argentina”. *Cuadernos de Antropología Social*, (25), 111–132.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2011). “Dos siglos en las economías del Plata: 1810 - 2010”. En L. Bertola, & P. Gerchunoff (eds.). *Institucionalidad y desarrollo en América Latina*, 287 - 321. Santiago, Chile: CEPAL.
- Granato, L. (2015). “Federalismo Argentino y Descentralización: sus Implicancias para la Formulación de Políticas Públicas”. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 18(36), 117-134.
- Grodzins, M. (1967). “The Federal System. In American Federalism in Perspective”. En A. B. Wildavsky (ed.). *American Federalism in Perspective*. Boston, EE. UU.: Little, Brown.
- Hansen, K. N., & Krejci, D. T. (2000). “Rethinking Neoinstitutional Interaction: Municipal Arena-Specific Strategies and the Base Closure Process. *Administration & Society*, 32(2), 166-182.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Maryland, EE. UU.: Rowman and Littlefield Publishers, INC.

- Hooghe, L. & Gary, M. (2003). “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”. *American political science review*, 97(2), 233-243.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman-Osterkatz, S., Niedzwiecki, S., & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Hora, R. (2010). *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Ladner, A. Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016), “Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)”. *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321-357.
- Lane, J., & Ersson, S. (1987). *Politics and Society in Western Europe* (4ta ed.). Thousand Oaks, Canada: SAGE Publications.
- Leiras, M. (2013). “Las Contradicciones Aparentes del Federalismo Argentino y sus Consecuencias Políticas y Sociales”. En Acuña, C. H. (ed.). *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*, 209-248. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno editores.
- Lenton, D. (2010). “Política Indigenista Argentina: una Construcción Inconclusa”. *Anuário Antropológico*, 57–97.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Connecticut, EE. UU.: Yale University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). “The Science of ‘Muddling Through’”. *Public administration review*, 79-88.
- Malgouyres, F. (2014). “Descentralización y Recentralización Educativa en una Perspectiva Comparada de Tres Países Federales Latinoamericanos”. *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre* [en línea], (65). Extraído de <https://journals.openedition.org/trace/1361>, consultado el 2 de mayo de 2020.
- Madrid, R. (2005). “Indigenous parties and democracy in Latin America”. *Latin Am. Polit. Soc.* 47(4), 161–179.
- Míguez, E. (2008). *Historia Económica de la Argentina. De la Conquista a la Crisis de 1930* (1era ed.). Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Mombello, L. (2002). “Evolución de la política indigenista en Argentina en la década de los noventa”. Documento electrónico; extraído de <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0004.pdf>, consultado el 5 de junio de 2020.

- Mons, N. (2008). “Effets Comparés de la Décentralisation, la Déconcentration et l’Autonomie”. *Éducation & Management*, 36.
- Milana, M. P., Ossola, M. M., & Sabio Collado, M. V. (2016). “Tensiones y Negociaciones en el Campo: Tres Experiencias Etnográficas con Comunidades Indígenas de Salta (Argentina)”. *Cadernos de Campo*, (25), 312–331.
- Nash Rojas, C. (2004). “Los Derechos Humanos de los Indígenas en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En J. Aylwin (Ed.), *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*, 29–43. Temuco, Chile: Instituto de Estudios Indígenas/Universidad de la Frontera.
- ODHPI. (2013). *Informe de la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en la Patagonia*. Documento electrónico; recuperado de: <https://www.opsur.org.ar/blog/2013/04/10/informe-odhpi-2013-los-pueblos-indigenas-recuerdan-que-las-consecuencias-del-colonialismo-persisten/>, 20 de abril de 2020.
- Pagano, M. (2007). “In the Eye of the Beholder: The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems”. En M. Pagano, & R. Leonardi (Eds.). *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, 1–18. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Postero, N. (2005). “Neoliberal Restructuring in Bolivia”. *A Contracorriente: una Revista de Estudios Latinoamericanos*, 2(3), 126-135.
- Pralle, S. B. (2003). “Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy”. *Journal of public policy*, 23(3), 233-260.
- Radovich, J. C. (2013). “Los Mapuches y el Estado Neuquino: Algunas Características de la Política Indígena”. *Runa*, 34(1), 13–29.
- Ramos, A. M. (2016). “Un Mundo en Restauración: Relaciones entre Ontología y Política entre los Mapuche”. *AVA*, 284, 131–154.
- Rauchecker, M. (2019). “The Territorial and Sectoral Dimensions of Advocacy: The Conflicts about Pesticide Use in Argentina”. *Political Geography* [en línea], 75. Extraído de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629818304724>, consultado el 28 de mayo de 2020.
- Regatky, D. (2017). *La judicialización de los derechos de los pueblos indígenas ante la Corte Suprema Argentina (1994 – 2016)*. (Tesis de Grado).

- Rice, R., & Van Cott, D. L. (2006). "The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America: A Subnational Statistical Analysis". *Comparative Political Studies*, 39(6), 709-732.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston, MA, EE. UU.: Little, Brown.
- Rubio, J. (2017). "Organismos Descentralizados en el Estado Nacional: ¿Administración Centralizada por Otros Medios?". *Documento de Políticas Públicas / Análisis* [en línea], 176. Buenos Aires: CIPPEC. Extraído de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/03/176-DPP-GP-Organismos-descentralizados-en-el-estado-nacional2c-administración-centralizada-por-otros-medios_-Jimena-Rubio2c-Enero-2018-VF.pdf, consultado el 25 de abril de 2020.
- Ruibal, A. (2018). "Federalism and Subnational Legal Mobilization: Feminist Litigation Strategies in Salta, Argentina". *Law & Society Review*, 52(4), 928-959.
- Sawyer, S. (1997). "Indigenous/Peasant Protests Disrupt Ecuador". *NACLA Report on the Americas*, 31(3), 2.
- Schwartz, G. y Liuksila, C. (1997). "Argentina". En Ter-Minassian, T. (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, 387 - 422. Washington DC, EE. UU.: IMF.
- Soria, S. (2019). "Políticas Indigenistas en la Argentina Kirchnerista". *Íconos*, (64), 203–220.
- Stavenhagen R. (1992). "Challenging the Nation-State in Latin America". *Journal of International Affairs*, 34(2), 421–440.
- Stavenhagen, R. (2004). "Derecho Internacional y Derechos Indígenas". En J. Aylwin (Ed.), *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*, 15–26. Temuco, Chile: Instituto de Estudios Indígenas/Universidad de la Frontera.
- Stefanelli, L. (2019). *Readaptaciones de las Últimas Jefaturas Indígenas en el Marco del Avance Estatal : El Caso de Valentín Sayhueque. Nordpatagonia 1870-1910*. (Tesis de posgrado).
- Torres, M. A., & Suárez, S. (2019). "La Representación Social del Turismo: Comunidad Mapuche Paichil - Antriao. Villa La Angostura, Provincia de Neuquén-Argentina". *Realidad. Tendencias y Desafíos en Turismo (CONDET)*, 17(1), 35-46.
- Trentini, F. (2009). *Relaciones Interétnicas y Políticas Estatales en el Departamento de Los Lagos, Provincia de Neuquén*. (Tesis de grado).
- Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York, EE. UU.: Alfred A. Knopf.

- Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.
- Van Cott, D. L. (Ed.). (1994). *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. New York, EE. UU.: St. Martin's Press.
- Van Cott, D. L. (2000a). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, PA, EE. UU.: University of Pittsburgh Press.
- Van Cott, D. L. (2000b). "Party System Development and Indigenous Populations in Latin America: the Bolivian Case". *Party Politics*, 6(2), 155–174.
- Van Cott, D. L. (2002). "Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations". In R. Sieders (Ed.), *Multiculturalism in Latin America. Institute of Latin American Studies Series* (1era ed.), 45–73. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Van Cott, D. L. (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- Van Cott, D. L. (2007). "Latin America's Indigenous People". *Journal of Democracy*, 18(4), 127–142.
- Van Cott, D. L. (2010). "Indigenous peoples' Politics in Latin America". *Annual Review of Political Science*, 13, 385-405.
- Valverde, S. (2006). *Las Condiciones de Existencia y las Prácticas de Reproducción de la Población Mapuche en las Regiones Turísticas de las Provincias de Neuquén y Río Negro*. (Tesis doctoral).
- Valverde, S. (2010a). "“Seríamos el Espejo de lo que es Villa Pehuenia’: Análisis Comparativo-Regional de los Conflictos Territoriales del Pueblo Mapuche en Áreas Turísticas de la Provincia de Neuquén”. *RUNA, Archivo Para las Ciencias del Hombre*, 31(1), 31-48.
- Valverde, S. (2010b). "Demandas Territoriales del Pueblo Mapuche en Área de Parques Nacionales". *Ava*, (17), 69–83.
- Valverde, S., Maragliano, G., & Impemba, M. (2015). "Expansionismo Turístico, Poblaciones Indígenas Mapuche y Territorios en Conflicto en Neuquén, Argentina". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 13(2), 395-410.
- Warden-Fernandez, J. (2005). "Indigenous Communities' Rights and Mineral Development". *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 23(4), 395-426.
- Wintrobe, R. (1987). "Competitive Federalism and Bureaucratic Power". *European Journal of Political Economy*, 3(1–2), 9–31.

- Yashar, DJ. (1996). "Indigenous Protest and Democracy in Latin America". En: J. I. Domínguez, A. Lowenthal (Eds.). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, 87–105. Baltimore, MD, EE. UU.: Johns Hopkins University Press.
- Yashar, DJ. (1998). "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America". *Comparative Politics* 31(1), 23–42.
- Yashar, DJ. (2006). "Indigenous Politics in the Andes: Changing Patterns of Recognition, Reform, and Representation". In S. Mainwaring, A.M. Bejarano, D. Pizarro León Gómez (eds.). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, 257–291. Palo Alto, CA, EE. UU.: Stanford University Press.
- Young, I. M. (1989). "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship". *Ethics*, 99(2), 250-274.

Entrevistas:

- A Sebastián Valverde, Doctor en Antropología por la Universidad de Buenos Aires Orientación en Antropología, Profesor en Ciencias Antropológicas (Orientación Sociocultural), Licenciado en Ciencias Antropológicas (Orientación Sociocultural). Profesor en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires. Entrevista realizada el 23 de abril de 2020.
- A Juan Carlos Radovich, Doctor en Antropología por la Universidad de Buenos Aires, Licenciado en Ciencias Antropológicas. Profesor en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Entrevista realizada el 23 de abril de 2020.
- A María Alejandra Pérez, Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Profesora en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Entrevista realizada el 5 de junio de 2020.

Material adicional consultado:

- Decreto 737/1964 (de la Provincia de Neuquén)
- Censo 2001
- Censo 2010
- El texto original de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1853
- Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: 114; 282.

- Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: 312; 326.
- La Constitución Nacional de la República Argentina en su versión reformada de 1994.
- Ley Nacional N° 12.103/1934.
- Ley Nacional N° 20.594/1973.
- Ley Nacional N° 23.302/1985.
- Ley Nacional N° 23.548/1988.
- Ley Nacional N° 24.071/1992 (ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo).
- Ley Nacional N° 27.146/2015.
- Ley Nacional N° 26.160/2006.
- Ley Nacional N° 27.146/2015.
- Ley nacional 24.071/1992,
- Ordenanza Municipal 532/1993 de Villa La Angostura

10. Anexo

Anexo 1: Arenas políticas institucionales contactadas por la comunidad Paichil Antriao entre enero de 2008 y diciembre de 2019

Fuente: Elboración propia

	Periódico	Resumen de la noticia	Arena política institucional	Link
30/5/2009	Diario Rio Negro	La Confederación Indígena Neuquina, actuando en representación de la comunidad Paichil Antriao anunció que van a denunciar al Municipio de Villa La Angostura ante el INADI, considerando que la falta de reconocimiento de la preexistencia de las comunidades indígenas locales en la recientemente sancionada Carta Orgánica constituye un acto de discriminación.	INADI	http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/05/30/1243652303248.php
14/9/2009	Diario Río Negro	Ante una nueva orden de desalojo ordenada por el juez Jorge Videla del juzgado de Villa La Angostura, la comunidad se contactó con el	INAI	http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/09/14/1252899440113.php

		INAI para que intercediera en su nombre.		
18/11/2009	Diario Rio Negro	Los representantes legales de la comunidad Paichil Antriao apelan un fallo del juez Jorge Videla de Villa La Angostura en el se les ordena restituir tierras ocupadas por miembros de la comunidad.	Cámara de Apelaciones de San Martín de los Andes.	http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/11/18/1258508339184.php
26/1/2010	Diario Andino	Líderes de la comunidad anuncian que se van a poner en contacto con diferentes organismos por la discriminación que están sufriendo por parte de la municipalidad (fuerte presencia de fuerzas represivas).	Ministerio de Gobierno, Trabajo, Justicia y DDHH de la provincia; Secretaría de DDHH de la nación, INADI	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/01/26/6886-solicitarian-al-inadi-que-saque-a-la-angostura-del-programa-de-municipios-libres-de-discriminacion
28/01/2010	Diario Andino	La comunidad solicitó una medida cautelar para que el propietario (William Fisher) no realice ningún tipo de obra en un sector en el que alegan que hay un rehue y le muestra al juez subrogante este sector.	Juzgado de Junín de Los Andes	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/01/28/6994-posiciones-encontradas-sobre-el-rehue-de-la-comunidad

22/03/2010	Diario Andino	La Defensoría del Pueblo exhorta al INAI a realizar el relevamiento territorial tal y cual está dispuesto en la ley N° 26.160, aduciendo a una denuncia que le llegó por parte de la comunidad Paichil Antriao.	Defensoría del Pueblo de la Nación.	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/03/22/10279-la-defensoria-del-pueblo-de-la-nacion-exhorto-al-inai-a-que-realice-el-relevamiento-en-la-comunidad-paichil-antriao
20/4/2010	Diario Andino	La comunidad le muestra a representantes de la fiscalía el rewe sobre el cual William Fisher supuestamente está construyendo.	Ministerio Público	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/04/20/12442-la-justicia-inspecciono-el-lote-donde-la-comunidad-asegura-que-hay-un-rewe
24/11/2010	Diario Andino	Se avanzó en negociaciones con el municipio para que éste provea de servicios básicos a la comunidad.	Municipalidad de Villa La Angostura	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2010/11/24/30625-el-municipio-avanza-en-un-acuerdo-con-la-comunidad-mapuche
14/4/2011	Diario Andino	Se entrega una medida cautelar emitida a favor de la comunidad por parte de la CIDH al juzgado multifueros de Villa La Angostura.	Juzgado Multifueros de Villa La Angostura	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2011/04/14/42470-comunidad-paichil-antriao-entrego-la-medida-cautelar-al-juez

12/9/2012	Diario Andino	Se iniciará un relevamiento de las comunidades indígenas neuquinas conforme a la ley N° 26.160. El lonko de la comunidad pide que el relevamiento en Villa La Angostura sea realizado por la zonal de Neuquén capital del INAI (y no la que regularmente debería hacerlo), arguyendo que esta "conoce mejor a la comunidad"	INAI	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2012/09/12/89655-inicia-el-relevamiento-indigena-en-la-localidad-y-alrededores
21/11/2012	Diario Andino	Un representante de la comunidad se reúne con el intendente y parte del gabinete de Villa La Angostura para llegar a un acuerdo con respecto al camping del Río Correontoso, ocupado por la comunidad.	Gobierno Municipal	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2012/11/21/96729-la-comunidad-paichil-antrio-rechazo-la-propuesta-del-ejecutivo-municipal
25/01/2013	Diario Andino	La comunidad denuncia a dos privados por usurpar territorio comunitario. Anteriormente dos empresarios inmobiliarios habían realizado obras preliminares (tala de árboles) alegando que contaban con los permisos necesarios de la municipalidad.	Ministerio Público de la provincia de Neuquén.	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2013/01/25/101486-la-comunidad-denuncio-a-propietarios-por-la-apertura-de-una-calle

27/06/2014	Diario Andinos	La Comunidad presenta ante el Consejo Deliberante un relevamiento cultural de la historia de la comunidad para así justificar sus demandas sobre los territorios en disputa.	El Consejo Deliberante de Villa La Angostura	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2014/06/27/147138-presentaron-el-mapeo-cultural-de-la-comunidad-paichil-antriao
13/03/2015	Diario Andino	La comunidad denuncia a la fiscalía de abuso de autoridad por haber firmado una orden de desalojo (lo que según el código penal no es una atribución del Ministerio Público) y solicita que se abra un legajo de investigación para estudiar este caso.	Ministerio Público de la provincia de Neuquén.	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2015/03/13/170144-
4/5/2017	Diario Andino	Se anuncia que la comunidad llegó a un acuerdo para que el predio ocupado por ella tenga una conexión eléctrica.	EPEN (Ente Provincial de Energía de Nuequén), Dirección Provincial de Catastro e Información Territorial (es decir el gobierno provincial), el Consejo Deliberante de Villa La Angostura, el Juzgado Civil de Neuquén (capital)	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2017/05/04/206855-familias-de-la-comunidad-paichil-antriao-podran-tener-energia-electrica

29/7/2017	La Angostura Digital	Se anuncia una reunión entre representantes de la Comunidad Paichil Antriao y la Dirección Nacional de Vialidad para llegar a un acuerdo por la polémica que rodea la construcción de la circunvalación de Villa La Angostura. Se hace referencia además a la propuesta que la Comunidad le presentó a la Dirección.	La Dirección Nacional de Vialidad	http://www.laangosturadigital.com.ar/judiciales/citan-a-funcionarios-de-vialidad-y-a-la-comunidad-paichil-antriao-por-la-circunvalacion
28/3/2018	La Angostura Digital	La comunidad se reunió con el intendente para pedir su apoyo en problemas burocráticos que surgieron a la hora de realizar el tendido eléctrico hacia los predios en los que se asenta y para que se continúe con el relevamiento territorial, realizado por el INAI.	Gobierno municipal de Villa La Angostura	https://www.laangosturadigital.com.ar/social-es/mapuches-pidieron-ante-caruso-por-el-servicio-de-luz-y-la-continuidad-del-relevamiento-territorial
20/4/2018	Diario Andino	La comunidad participa en un diálogo infructuoso con desarrolladores inmobiliarios y le pide al fiscal que reduzca la presencia policial.	Ministerio Público de la provincia de Neuquén.	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2018/04/20/209522-polemico-desarrollo-inmobiliario-en-el-correntoso-fracaso-la-instancia-de-dialogo

30/5/2018	La Angostura Digital	La comunidad presenta una denuncia ante la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la provincia para que interceda y evite la construcción de una calle (en el marco de un proyecto inmobiliarios). Según los representantes, la construcción estaría en violación de la ley de bosques y piden que que la provincia revoque el traspaso de ciertas facultades ambientales al municipio.	Gobierno Provincial de Neuquén.	https://www.laangosturadigital.com.ar/judiciales/mapuches-denunciaron-en-provincia-el-dano-ambiental-provocado-por-un-desarrollo-inmobiliario
24/9/2018	Diario Andino	La comunidad presenta un recurso jerárquico al gobernador de la provincia de Neuquén para que este interceda a su favor en su reclamo de suspender la construcción de una calle por terrenos reclamados por la comunidad.	Gobierno Provincial de Neuquén.	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2018/09/24/210850-la-comunidadpaichilantriaopresento-un-recurso-contra-el-gobernador-por-el-dano-ambiental-en-el-belvedere
29/3/2019	La Angostura Digital	La comunidad apela ante la Cámara de Apelaciones de San Martín de Los Andes un fallo del juzgado civil de Junín de Los Andes que los ordenaba a restituir un terreno que reclaman y ocupaban desde hace unos años.	Cámara de Apelaciones de San Martín de los Andes.	https://www.laangosturadigital.com.ar/judiciales/mapuches-apelaron-el-fallo-que-les-ordenaba-restituir-un-lote-lindero-a-puerto-elma

3/7/2019	Diario Andino	El artículo hace referencia a cuando en 2016 la Comunidad Presentó una medida cautelar ante el Juzgado Federal de Zapala para evitar ser desalojados por pedido de la Dirección Nacional de Vialidad. Se refiere además a un recurso de amparo presentado en 2015 ante el Juzgado de Multifueros de Villa La Angostura para que la EPEN instale una conexión eléctrica hacia dichos terrenos.	Juzgado Federal de Zapala	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2019/07/03/213032-circunvalacion-audiencia-clave-entre-la-comunidad-paecil-antriao-y-vialidad-nacional
12/12/2019	Diario Andino/La Angostura Digital	La justicia le ordena a la comunidad restituir un camping que habían usurpado años antes. El abogado anticipa que va a apelar.	Cámara de Apelaciones de San Martín de los Andes.	https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2019/12/12/214535-la-justicia-ordeno-a-la-comunidad-paecil-antriao-a-restituir-al-municipio-el-camping-correntoso https://www.laangosturadigital.com.ar/judiciales/condenan-a-la-comunidad-paichil-antriao-y-a-ocupantes-a-restituir-el-balneario-correntoso-al-municipio