

El Programa Federal del Hábitat de Pueblos Originarios implementado en Mendoza

En el marco de la investigación doctoral en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible se presentan algunos resultados en torno a la relación al análisis de políticas públicas habitacionales destinadas a los pueblos Originarios de la Provincia de Mendoza. Se toma como caso de estudio la población originaria Huarpe que habita en el territorio rural no irrigado del departamento de Lavalle, Mendoza. El objetivo es determinar los aciertos y dificultades en la implementación del Programa Federal de Hábitat para Pueblos Originarios de la Nación en el caso del Pueblo Huarpe que habita en Lavalle, Mendoza. La metodología se realiza a través de entrevistas a funcionarios nacionales provinciales y locales involucrados e integrantes de las comunidades, complementado con los datos estadísticos relevados del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) durante el periodo 2003-2015 y el registro de datos secundarios periodísticos.

Publicada el 28 DE AGOSTO 2017

Introducción

En el año 2011, el Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza realiza el Plan Estratégico de Vivienda 2012-2016 que tiene por objeto disminuir el déficit habitacional de Mendoza, a partir de la implementación de doce (12) programas que se consideran prioritarios. Los programas van desde los Planes Federales hasta programas diseñados a nivel provincial. En este contexto se implementa el programa Federal de Emergencia Habitacional en el año 2003 PFEH-I, continua en una segunda etapa en el año 2006 PFEH-II y a partir del 2008 se denomina Programa Federal de Integración Sociocomunitaria –PISC-.

En Mendoza el PISC tiene tres líneas de trabajo: construcción de vivienda nueva urbanas o rurales, mejoramiento de viviendas recuperables, Centro integradores comunitarios (los fondos son Nación-Municipio) y obras de infraestructura (esta línea no se aplica en Mendoza). Cabe destacar que el Programa Federal de Integración Sociocomunitaria (PISC) es uno de los pocos programas nacionales y provinciales que tiene como ámbito de destino al territorio rural. Un caso relevante es el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Zona Rural (PVHPO) considerado como un subprograma dependiente del –PISC-, que cobra relevancia a partir del 2006 y pasa a ser un Programa instituyendo una línea de acción con reglamentación y partida presupuestaria propia.

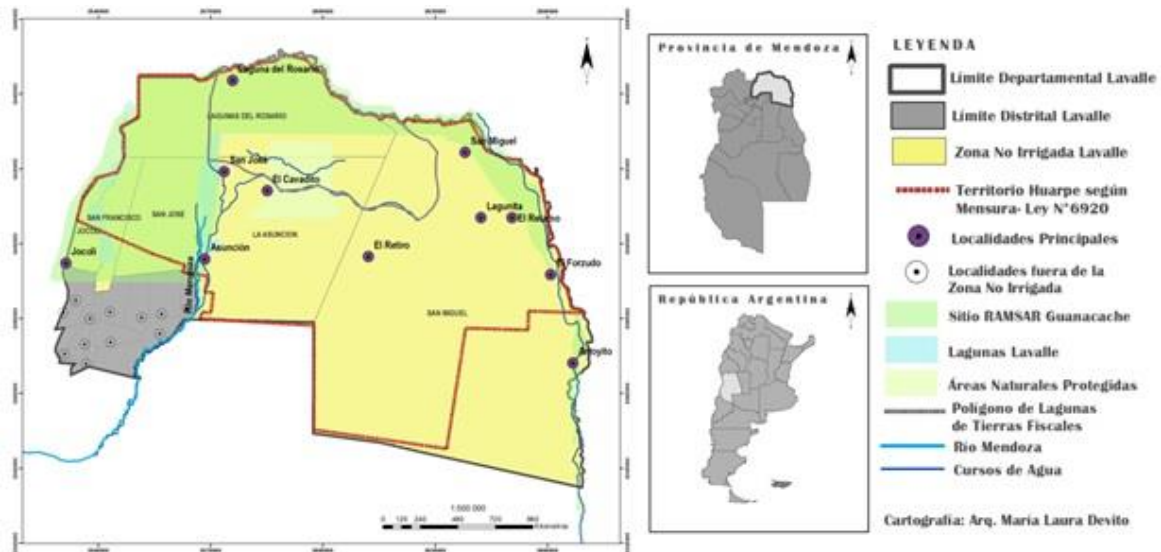
La jerarquización de este programa tiene que ver con la necesidad desde el Estado Nacional de abordar las demandas habitacionales de las provincias y municipios que no se constituían en otros programas como es el caso de poblaciones rurales y rurales dispersas. Este programa contiene una demanda más laxa respecto a los requisitos, por ejemplo el dominio de tierras, sistemas constructivos, tiene mayor apertura sobre el diseño arquitectónico de las viviendas, a su vez integra los componentes productivos-rurales y en algunos casos plantea el diseño de huerta para consumo propio. Este programa sostiene la contratación de las obras a partir de Cooperativas, con la dificultad de no reconocer la actual figura asociativa de las comunidades Huarpes denominada personería jurídica (dispositivo jurídico que establece el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas de la Nación –INAI- para reconocer a los Pueblos Originarios del país). El programa se desarrolla en 9 provincias: Formosa, Chaco, Jujuy, Chubut, Entre Ríos, Catamarca, Mendoza, Salta y San Juan.

En el departamento de Lavalle es donde habita la mayor cantidad de población originaria Huarpe de la provincia. Se entiende por pueblo originario a las comunidades organizadas que habitan en el territorio, autoreconociéndose e identificándose con la preexistencia de la cultura Huarpe, cultura predominante desde antes de la conquista española y de continuidad histórica. En la actualidad, el pueblo originario está constituido por 13 comunidades Huarpes con personería jurídica reconocida por el Instituto Nacional de

Asuntos Indígenas de la Nación, de las cuales doce (12) comunidades se encuentran en la zona de estudio, representando el 90% del pueblo indígena de la provincia. (Miranda Gassull, V. y Gómez, H., 2016:80). La población Huarpe habita en la zona rural no irrigada de Lavalle, que representa el 97% del territorio departamental. Cabe destacar que aún no obtienen el dominio de la tierra reconocido por la Ley Provincial N°6920 del 2001, a pesar de que habitan allí hace varios siglos.

En la cartografía del Territorio Huarpe (Figura N°1) se expresan los límites del polígono de mensura determinados en la Ley N°6920, las tierras fiscales restituidas a la Comunidad de Lagunas del Rosario en el año 2010, el sitio RAMSAR ubicado en el sector y la Reserva Natural Protegida Telteca. A su vez, se georreferencian los distritos y comunidades habitantes del sector. Ver Figura N°1.

Figura N°1: Territorio Huarpe en el Departamento de Lavalle, Mendoza.



Fuente: Elaboración propia, 2016. Cartografía: Arq Laura Devito.

En los últimos años (desde el 2003), el Municipio de Lavalle ha promovido el desarrollo habitacional del departamento a partir de los Programas Federales implementados desde el nivel nacional. Hay que destacar que el Programa Federal de Emergencia Habitacional se desarrolla principalmente en la zona urbana, y cuenta con algunas viviendas en la zona rural irrigada, el total departamental relevado es de veintiocho (28) viviendas terminadas. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2012, el Programa de Integración Sociocomunitaria es el que tiene mayor cantidad de viviendas proyectadas y en ejecución, tanto en la zona urbana como rural irrigada. Este programa es un claro ejemplo de la expansión urbana que se está produciendo en el departamento, ya que la cantidad de viviendas urbana se equipara con la cantidad de viviendas rurales (irrigadas) proyectadas. También existe en proyecto la regularización dominial y la prestación de servicios e infraestructura de 200 lotes en la zona urbana a partir del programa “Lotes y Servicios”. El programa provincial de Desarrollo de Hábitat rural tiene unas 40 viviendas terminadas en la zona rural irrigada del departamento.

En la zona no irrigada de Lavalle no existe una política pública habitacional publicada o concretada desde el IPV municipal, sólo la proyección de 10 viviendas proyectadas bajo el Programa rural para pobladores originarios, que desde el 2011 no avanzan del formato papel. Es preciso aclarar que esta ha sido impulsada desde la propia organización y no es una iniciativa del Estado.

La cooperativa Waro Hutuc y el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Zona Rural

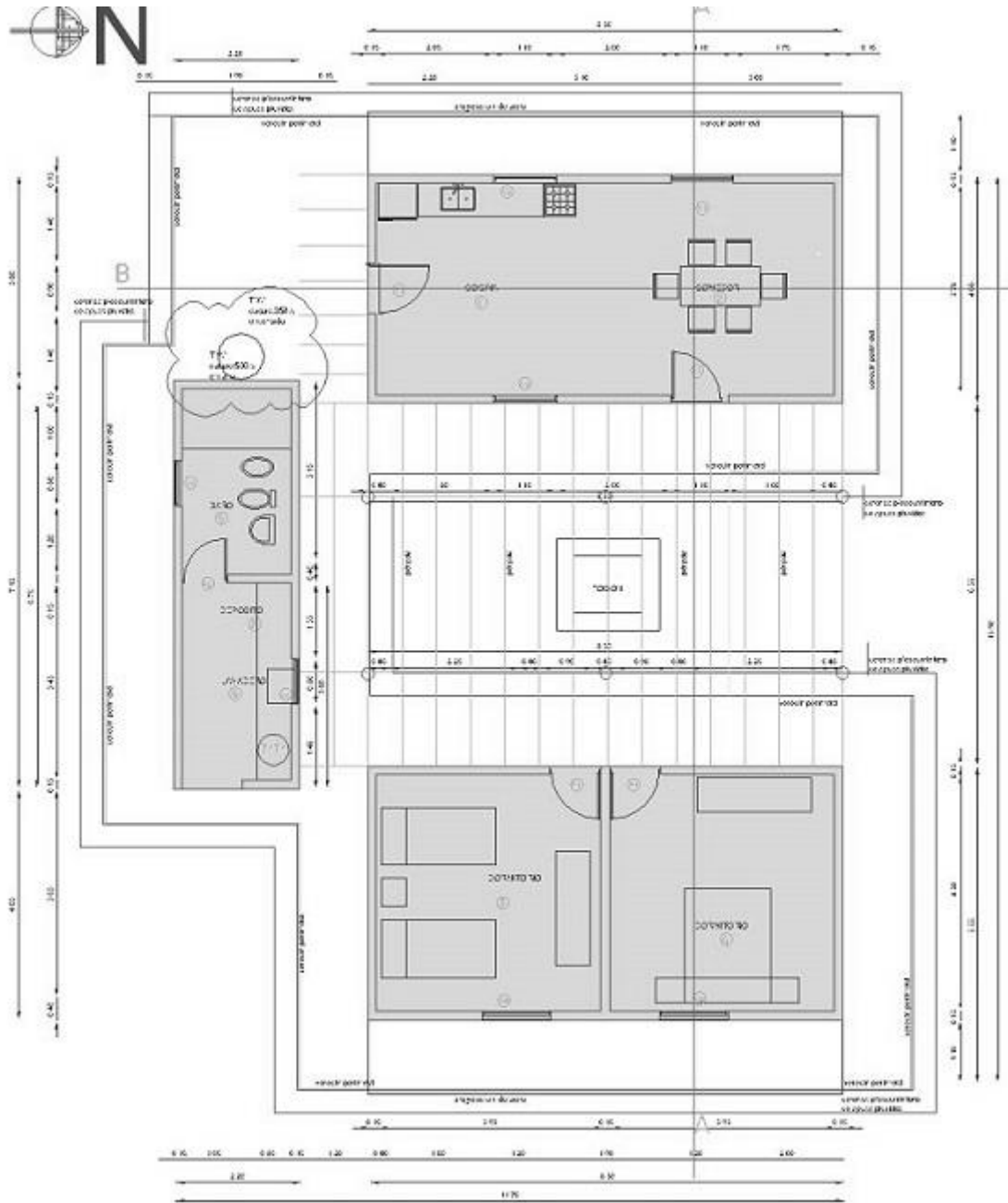
En el año 2011, se presenta un proyecto habitacional Huarpe a un Concurso Nacional de Vivienda Social realizada entre técnicos del IPV Provincial que tenían vínculo con las comunidades Huarpes (involucradas). Las exigencias del concurso se equiparan con los requisitos del Programa Habitacional de Integración Sociocomunitaria, y es a su vez la partida presupuestaria desde donde se ejecutan los fondos para llevar a cabo el proyecto ganador. Por lo tanto se exige la necesidad de una cooperativa como figura formal para la presentación del proyecto. El proyecto resulta ganador y con ello nace la Cooperativa de Trabajo entre tres comunidades denominado Waro Hutuc. Hay que aclarar que 2 (dos) de las tres comunidades que forman la cooperativa aún no han sido reconocidas por el INAL, desde hace más de diez años que han presentado los papeles para la declaración formal, sin éxito hasta la fecha.

La cooperativa le exige a Nación que aplique algunas normas alternativas debido a las complicaciones territoriales del Pueblo Huarpe. En vistas de la característica del proyecto del Waro Hutuc y su condición de tenencia de tierra comunitaria regido bajo ley provincial 6920, se decide encuadrar el proyecto bajo el Programa federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales. Por lo tanto el proyecto se desarrolla por subsidio compensatorio de reparación histórica, ya que el proyecto de Nación se hace por reintegro en cuotas. Se creó la Resolución N° 1611-13 desde la Provincia para provocar un instrumento que permitiera al Municipio la ejecución del proyecto, donde establece la contemplación de un abordaje socio-técnico y dominial diferente a los modos tradicionales. El subsidio se desembolsa por etapas según grado de avance, dividido en cuatro (4) desembolsos de 25% del total. La transferencia se hace desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) de la Nación a IPV Provincial, desde la Provincia transfieren al Municipio y éste último es quien desembolsa el dinero hacia la cooperativa. Los fondos se aprueban en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación en el año 2013, y con ello comienza la participación activa del Municipio. Pero es recién en noviembre del 2014 que la cooperativa Waro Hutuc recibe el primer monto para la compra de materiales. Resulta necesario destacar que la cooperativa de trabajo permite generar una fuente local laboral necesaria para evitar la migración de familias a otros territorios. El trabajo de operario de obra y de producción de mampuestos de suelo-cemento es una alternativa que se genera a partir de la aplicación de estos programas.

Según la entrevista a la arquitecta del proyecto, este resulta: "innovador en cuanto al tipo de vivienda que es de un formato abierto", contrario a la mayoría de las tipologías de IPV que tienen morfología cerrada (ver figura N°2). La tipología de vivienda está modulada en tres (3) bloques con un patio central. En un bloque están los dormitorios. Otro módulo es lavadero y depósito. El tercer bloque es cocina comedor. En el patio central hay un fogón al cual se accede desde los bloques a partir de pasillos semicubiertos pergolados. La materialidad de la vivienda se pensó en un primer momento con el sistema constructivo de adobe pero no existe una reglamentación conforme que avale la técnica en tierra cruda a nivel municipal o provincial. Por lo tanto, entre el IPV Provincial como el Municipio se delegaron la responsabilidad de quien debía ser la institución que debía reglamentar la técnica ancestral de las comunidades para que se pudiera construir en la actualidad bajo normas mínimas de calidad. La discusión duró un poco más de un año y medio, por lo que se resolvió desde el IPV realizarlo con la técnica tradicional de mampuestos de ladrillos cocidos. Al final se decide edificar con el sistema constructivo de suelo-cemento que permite aprovechar la greda del lugar, mezclada con cemento y agua. El uso de nuevos materiales implica a la población involucrada aprender el nuevo sistema constructivo, el uso de nuevas técnicas, a su vez conseguir las maquinarias implicadas y definir una proporción de la fórmula que resulte en ladrillos de calidad. La vivienda tiene previstos algunos elementos constructivos para prevenir la corrosión por el agua, si bien en el desierto no suelen producirse continuas precipitaciones, cuando llueve se acumula mucha agua. Se diseñó un revoque a nivel de zócalo de aproximadamente unos 80 cm para que no se filtre el agua, un declive en la pendiente del veredín perimetral.

Además una defensa con piedra bola alrededor del perímetro de los módulos para que el agua no destruya el veredín y el terraplén en el que se cimienta la vivienda.

Figura N°2: Tipología de vivienda modificada de Waro Hutuc.



Fuente: Arq. Maria Mercedes Chahla. 2014.

Para la ejecución de las viviendas hubo que comprar un generador y grupos electrógenos, ya que no hay conexión eléctrica o no es suficiente. Además, no hay agua en el lugar. Si bien en el 2014 se inauguró el acueducto que pasa por la comunidad de San José, las familias involucradas en el proyecto no acceden a

dicha red. Cabe destacar que atendiendo las necesidades de infraestructura que se debían prever para poder llevar a cabo la obra, se convino previamente con el Municipio que éste abasteciera de agua y luz y realizara los terraplenes para estabilizar los suelos del territorio, efectivizando parcialmente dicho trato. La municipalidad abasteció con agua en camiones para iniciar la obra. Para mejorar el acceso al agua se realizaron reservorios de agua in situ, sin continuidad en el tiempo necesario para continuar las obras. Para la compra de materiales hay que recorrer una distancia mínima de 50 km hasta 75 km aproximadamente. Esta situación encarece los valores de los materiales ya que el valor del traslado en flete iguala el valor base del material. También por las distancias entre las viviendas (hasta 50 km entre sí) había que pensar una logística de trabajo comunitario para ir desarrollando las etapas de las viviendas. Se necesita un grupo de obreros por cada vivienda, aumentando la demanda de mano de obra, ya que resulta difícil pensar la construcción por cuadrilla-cantidad de viviendas, que es el modo de construcción utilizado en barrios urbanos.

Resultados, Aciertos y conflictos en su implementación

Las tres (3) comunidades tienen el mismo estado respecto a la propiedad de la tierra que aún no está en dominio del Pueblo Huarpe, por lo tanto se les dificulta acceder a cualquier programa habitacional del Estado. El Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales es una iniciativa que comienza a contemplar otros casos de propiedad de la tierra.

En el caso del proyecto de la cooperativa Waro Hutuc, se inician conflictos con otras comunidades-familias que habitan el mismo territorio. Las comunidades que no son beneficiarias exigen que el programa sea para todos, y que no solo se construyan entre 10-20 viviendas. Se debe garantizar una solución habitacional que supere las 150 viviendas del sector. A su vez, el Municipio no permite el avance de la obra porque dos de las comunidades no son reconocidas por el INAI, por lo que no pueden ser beneficiarias de un programa habitacional si no están incluidas en el procedimiento de restitución de las tierras Huarpes. El conflicto es territorial y de poder. Los logros alcanzados se materializan en el mampuesto de suelo-cemento para un total de tres viviendas, y en la compra de material para el avance de obra de un 10-12 %. A partir de este momento se necesitaba el desembolso de la 2° etapa de presupuesto de la vivienda, pero se obstaculiza el procedimiento por los conflictos territoriales y comunitarios persistentes.

Entonces si bien hay intención por parte de la Nación de realizar programas habitacionales destinadas a comunidades originarias desposeídas del derecho habitacional, las dificultades se encuentran en las diferentes lógicas y alcance entre las escalas de gobierno: Nación, Provincia y Municipio. Además de los conflictos locales entre comunidades, hay otra lógica de poder expresada por las acciones del INAI que atraviesa a las problemáticas de las comunidades, y en este caso en particular a través del reconocimiento de personería jurídica que funciona como un dispositivo excluyente para aquellas comunidades a las que no se las otorga.

Se comprende entonces que este tipo de programa está pensado para lugares donde hay provisión de agua y electricidad, ya que si estos servicios no se encuentran en el terreno, no está previsto resolverlos a través del programa. Se necesita una programación de obra afín a los tiempos de las zonas rurales y un presupuesto más elevado que el monto estipulado de dinero para la construcción de viviendas. Por lo tanto se concluye que el programa es diseñado por operarios-funcionarios que conciben a la realidad rural de sectores no irrigados desde una percepción urbana, y que carece de adaptación cultural y territorial.

Conclusión

La vivienda como derecho no está garantizada en la población Originaria. La problemática territorial que atraviesa a las Comunidades Huarpes y en su mayoría a los pueblos originarios de la Nación produce limitaciones en el acceso de políticas públicas, especialmente el acceso a la vivienda digna.

El Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Zona Rural es un antecedente valioso para el proceso de planificación habitacional indígena del país, sin embargo deben evaluarse las dificultades operativas y técnicas que se produjeron en su implementación.

En la cosmovisión indígena el territorio y el hábitat están estrechamente vinculados, son parte de un todo indivisible. La vivienda no es un objeto terminado, cuantificable y de valor económico, sino que por el contrario la vivienda es un proceso común, familiar y de valor cultural. En este sentido se recomienda incorporar la variable territorial como la principal estrategia que estructure los programas habitacionales destinados a los pueblos originarios.

Referencias

Miranda Gassull Virginia; Gómez Carrizo Heliana. (2016). Territorio Dominado vs Territorio Apropriado. El caso del norte de la provincia de Mendoza. *revIISE- Revista de Ciencias Sociales y Humanas*; Lugar: San Juan; Año: 2016 vol. 8 p. 75 – 88.

Miranda Gassull, Virginia (2017). Hábitat de producción social en el territorio seco de la provincia de Mendoza, dirigida por la Dra. M.E. Gudiño Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, UNCuyo (tesis en proceso de defensa oral)

Plan Estratégico de Vivienda 2012-2016 de la provincia de Mendoza.

Plano de Mensura Lagunas del Rosario: N° 13495/13 de la DDT-Provincia de Mendoza. Expte 73913/11 en el INADI sede central.

Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Zona Rural.