

Las políticas habitacionales en territorio no irrigado del norte de la provincia de Mendoza, en el contexto de implementación del Ordenamiento Territorial Provincial.

The housing policies in non irrigated territory of the north of the province of Mendoza, in the context of the implementation of the Provincial Territorial Ordering.

Virginia Miranda Gassull

CIFOT-UnCuyo-CONICET Mendoza

arg.vmiranda@gmail.com

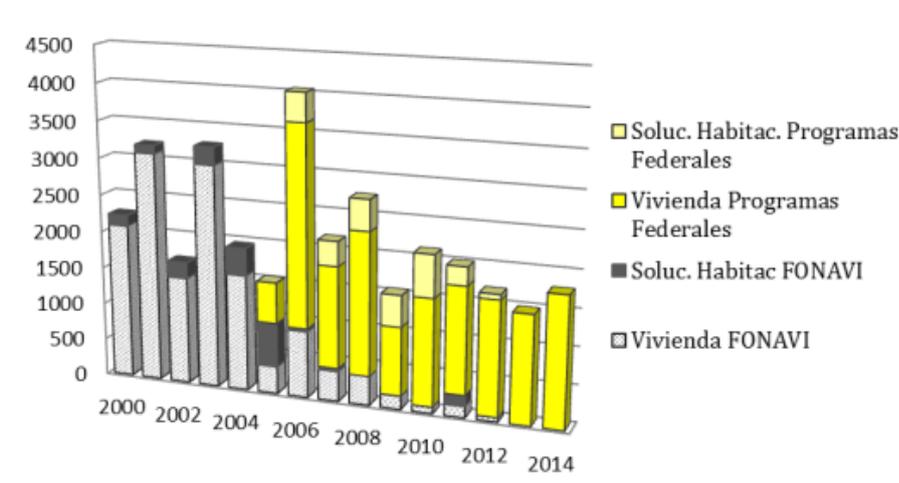
Eje 4. El territorio y su ordenación en la agenda política.

Palabras claves: Política, habitacional, rural, no irrigado, ordenamiento territorial
Keywords: Policy, housing, rural, non-irrigated, land-use planning

Las Políticas públicas en materia habitacional en el periodo posconvertibilidad en la provincia de Mendoza.

En la provincia de Mendoza, en sintonía con el proceso de reactivación económica y en materia habitacional a nivel nacional, se produce una aceleración de la producción de viviendas a partir del año 2003 a través de programas federales que implementa el IPV Provincial. Ver figura N°1.

Figura N°1: Viviendas Terminadas por el IPV Provincial 2000-2014.

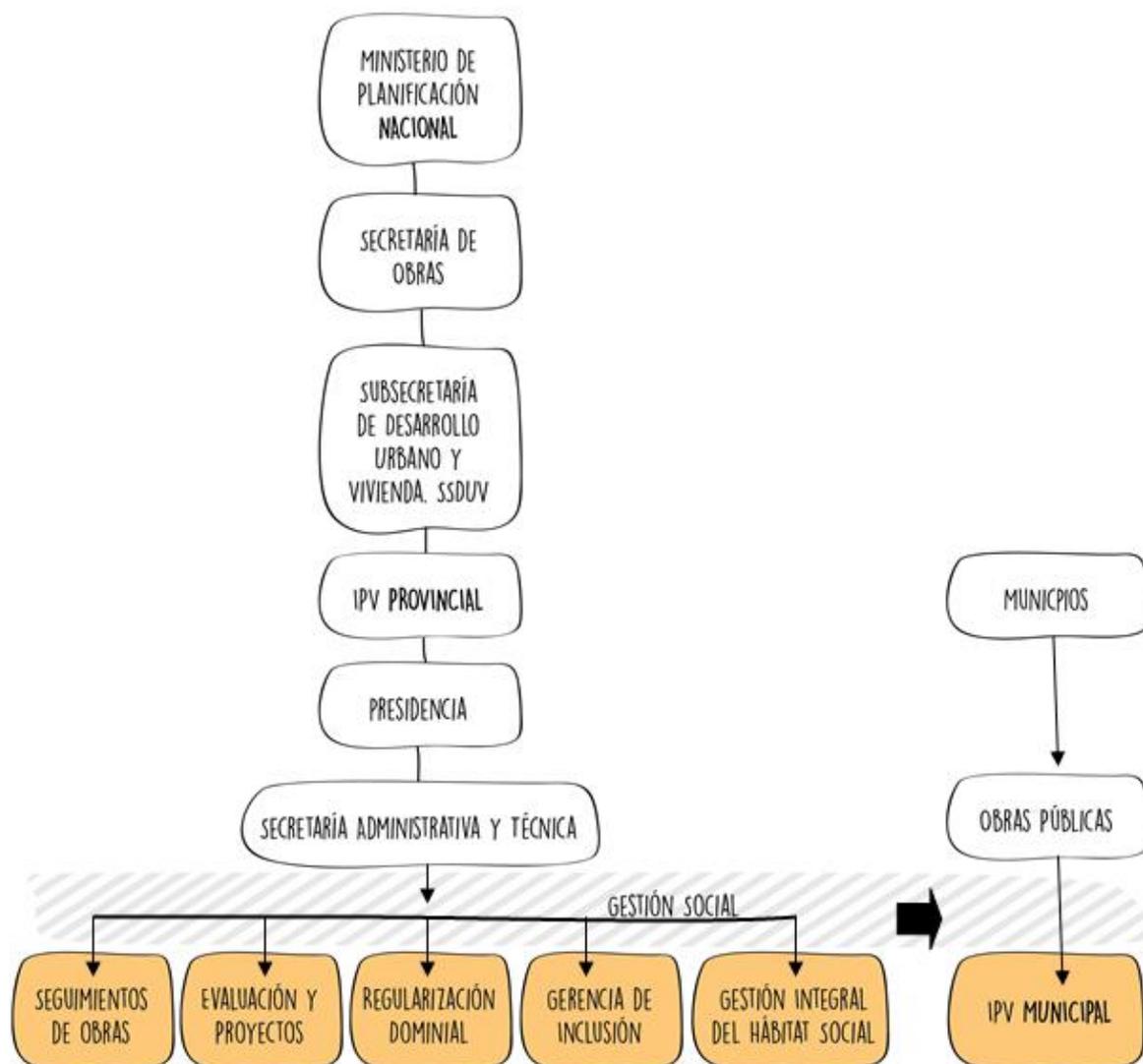


Fuente: Elaboración propia a base de los datos del Consejo Nacional de Vivienda y la Encuesta de Condiciones de vida 2012.

En el sistema integral de la vivienda cada una de las partes tiene su rol para llevar a cabo la política pública habitacional, desde la SDUV a nivel nacional, el Instituto Provincial de la Vivienda-IPV-, Municipios, organizaciones sociales y empresas constructoras. La política del IPV es descentralizada, funciona como el ente financiero y controla los programas. (Ver figura N°2) Los fondos son de la SSUV de la nación (mayoritariamente) y fondos provinciales (para programas rurales). Los Municipios son los que priorizan la demanda y eligen el programa en el que se enmarca la necesidad habitacional. El IPV Provincia aborda el 80 % de la demanda de los Municipios, a través de licitaciones a empresas constructoras y necesita que la cooperativa o individuo tenga el terreno, ya que en general el IPV no compra el terreno. Ver Figura N°72.

Los Municipios son los encargados de proveer las obras de infraestructura necesarias para la construcción de los planes federales consignadas en cada territorio departamental. La distribución de roles y responsabilidades de cada una de las instituciones involucradas en la política habitacional, enuncia una serie de dificultades concurrentes en llevar a cabo la política integral del hábitat. La política de vivienda se diseña desde la Nación, a través de los programas federales, sin embargo, son los municipios los encargados de resolver las obras públicas necesarias para llevar a cabo los planes de vivienda. Si tomamos el caso del departamento de Lavalle, como hemos expuesto anteriormente, se puede comprobar que la Municipalidad tanto sea por falta de fondos, coyuntura política o priorización de otras necesidades, no siempre resuelve las obras básicas necesarias en la construcción de viviendas barrios, edificios etc. El resultado es una disociación y desajuste entre las políticas de viviendas (mal llamadas políticas habitacionales) y las de infraestructura y equipamiento, lo que trae aparejado que la política habitacional no sea otra cosa que una política de vivienda sectorizada.

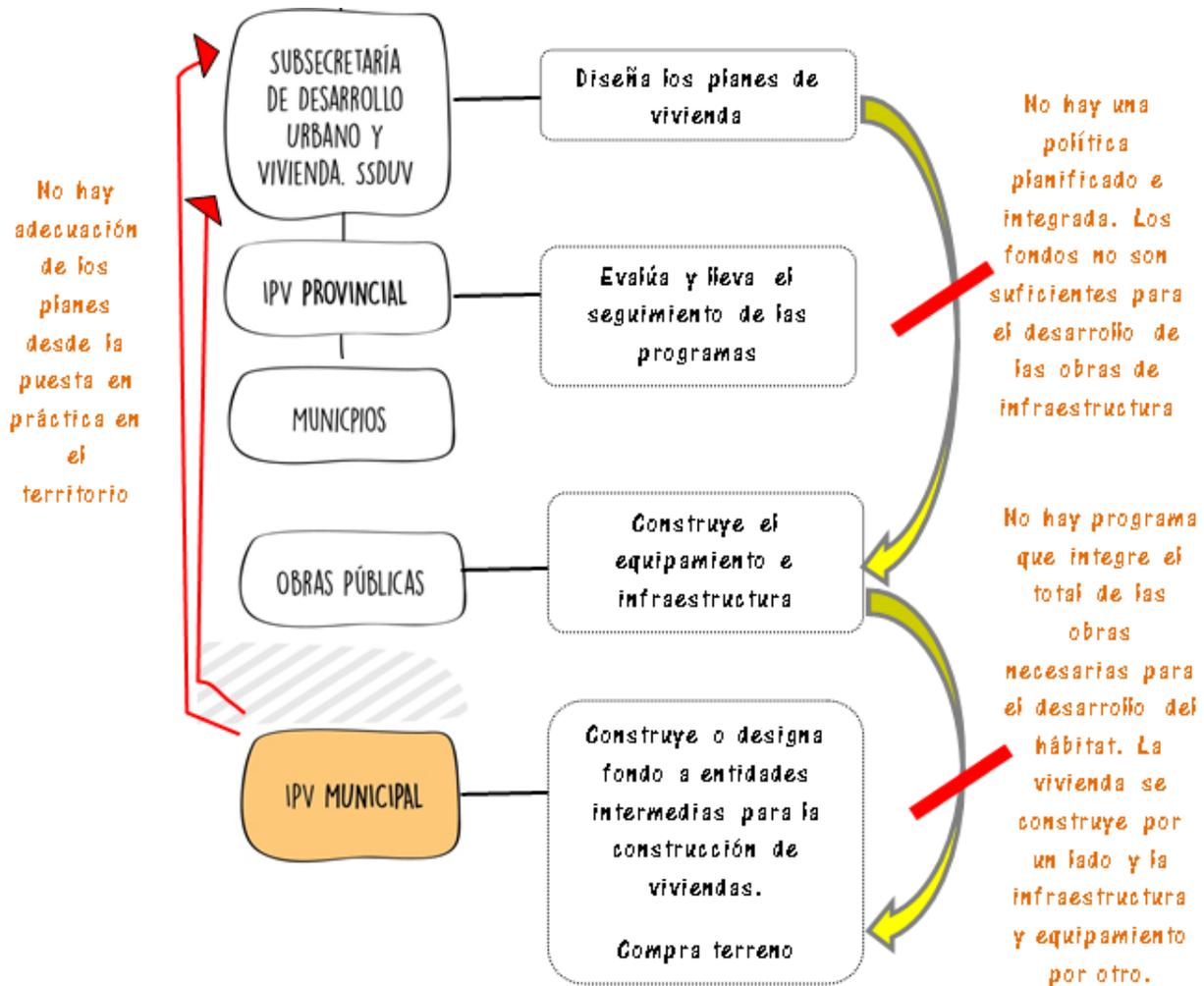
Figura N°2: Relación Nación-Provincia-Municipio del Sistema Integral de Viviendas año 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados del IPV Provincial 2011.

Si bien el Plan federal del periodo de estudio (2004-2015) estructuró programas habitacionales federales con el fin de resolver la necesidad habitacional, no logró resolver las dificultades operativas para hacer frente a una solución habitacional integral. Ver Figura N°3.

Figura N°3: Competencias del nivel nacional, provincial y municipal. Dificultades operativas.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Hasta aquí se ha expresado que no existe una planificación integral entre las diferentes dimensiones que implica una política habitacional (infraestructura equipamiento, vivienda suelo, etc). Resulta importante completar el análisis con la afirmación (o no) de si ¿Existen planes-programas destinadas a las zonas no irrigadas de la provincia?

El IPV Provincia está administrado por Gerencias que realizan un circuito entre si y controlan las distintas partes de la aplicación de los programas y la implementación de la política habitacional como la Gerencia Social, la Gerencia de Financiamiento, seguimiento de Obra, técnica, etc. La Gerencia de Evaluación, que es donde van todos los proyectos para su aprobación, y donde también se diseñan los nuevos programas provinciales. Esta es la encargada de gestionar los proyectos de urbanización e infraestructura que fueran necesarios para el cumplimiento de los programas. La Gerencia de Seguimiento sigue los programas federales, precisamente los de techo Digno. Existe también Gerencia administrativa, financiera que acompaña la implementación de todos los programas.

Los funcionarios entrevistados (2015) afirman que la mayoría de los programas del IPV funcionan bajo el sistema “enlatado” empresarial de construcción, con la lógica empresa-vivienda-llave en mano. Desde el 2012 existen dos Gerencias que tienen circuitos paralelos al funcionamiento tradicional del IPV basado en un proceso extenso de revisión y evaluación por varias dependencias de la Institución. En cambio la: Gerencia de Gestión Integral del Hábitat (Programa de Integración Sociocomunitaria –PISC-) y Gerencia de Inclusión (PROMEBA) tienen su propia lógica y funcionamiento. El proceso va desde la formulación hasta el cierre del programa en la misma Gerencia, sin pasar por otras dependencias para su procedimiento, trabajan con poblaciones vulnerables en pos del acceso a un hábitat digno, la integración a las ciudades y mejorar las condiciones de vida de sus comunidades.

Políticas Habitacionales según el territorio de implementación

Respecto a la situación expuesta, se analizan los programas habitacionales del periodo 2004-2014 en relación a los programas activos en la provincia destinados a los sectores de menor ingreso. Se analizan las siguientes variables: prioridad provincial, año de ejecución, articulación con la política Nacional (en relación al diseño y al ente que financia el programa), tipo de oferta habitacional (según déficit habitacional al que apunta resolver) tipo de destinatario y/o beneficiarios según el modo de organización (en este caso se verifica si apuntan a o no a organizaciones sociales o entidades intermedias, familias o individuos), la administración de los fondos si es individual o colectiva vinculada al tipo de financiamiento: reintegrable, subsidiado, la relación entre la vivienda y el suelo dada por: modo de acceso al suelo y si estipula un % del presupuesto a la compra de terreno, tipo de vivienda y cantidad de m2 por unidad.

A su vez se incorporan una variable de análisis que son de interés del trabajo y que vincula a política pública habitacional de la provincia con el territorio de estudio. Una de las variables es identificar el ámbito territorial al que apunta el programa o plan habitacional (diferenciado en ámbito urbano, periurbano o rural irrigado o no irrigado).

Los datos obtenidos para el análisis se basan en datos primarios facilitados por funcionarios de las Gerencias del Hábitat (ordenanzas y planillas de trabajo), entrevistas en profundidad a cuatro funcionarios encargados de las dos Gerencias y Programas de Integración Socio Comunitario y de Pueblos Originarios. Se analizan doce programas en funcionamiento de la Provincia y se realiza una tabla comparativa entre programas y variables seleccionadas.

De los programas comparados a nivel provincial se puede concluir que el Programa de Integración Sociocomunitaria (del cual se desprende el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales), el programa PROMEBA, el Programa de Lotes con Servicios Y Escritura y el programa de Equipamiento Comunitario son las operatorias que cumplirían al menos con dos de los indicadores seleccionados para el HPS-

El análisis comparativo arroja que la mitad de los programas ejecutados en la Provincia incorporan algún componente del HPS principalmente aquellos vinculados con la Nación. A su vez se verifica que el total de los programas se destina a los territorios urbanos y rurales irrigados. Los programas que ejecuta la Gerencia de Gestión Integral del Hábitat tienen mayor diversidad territorial y apuntan a la producción habitacional asociadas a las entidades intermedias u organizaciones sociales, superando la visión vivienda producida por empresa constructora llave en mano que ha preponderado en otros programas y en gestiones anteriores

Este periodo está marcado por una producción masiva de viviendas con el fin de responder a la necesidad habitacional de viviendas nuevas y mejoramientos varios, acompañados por un acotado financiamiento destinado a la infraestructura y equipamiento necesario (en algunos programas específicos). Se realizaron aproximadamente unas 30.000 viviendas nuevas en el periodo y 4.000 soluciones habitacionales en la provincia, como resultado del desarrollo de los

planes de viviendas que fomentaron una escala de producción habitacional masiva (según datos de Consejo Nacional de Vivienda 2015).

Política Habitacional en Mendoza

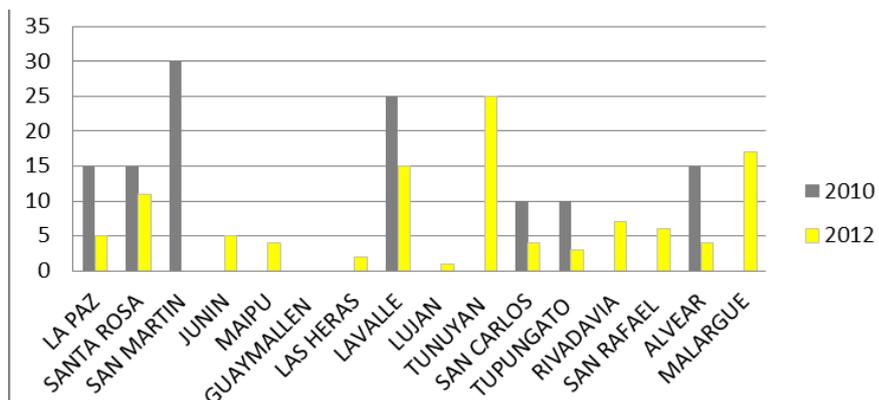
La Gerencia de Gestión Integral del Hábitat Social tiene como fin trabajar con los sectores más vulnerables de la sociedad y dispone de cinco (5) de los doce (12) programas prioritarios que se establecieron en el plan Estratégico de Vivienda. La gerencia está dividida en tres departamentos:

- i. Departamento de Mejoramiento del Hábitat: Mejor Vivir (Programa Federal que apunta al mejoramiento cualitativo del déficit de viviendas-crédito individual personal, se realiza por proyecto. La modalidad es por licitación: empresa constructora o administración municipal en zonas urbanas.
- ii. el Departamento de Rural, Social y Ayuda Mutua (fondos provinciales) y
- iii. el Departamento de Integración SocioComunitaria (Programa Federal).

El Departamento Rural contiene el programa provincial de Desarrollo del Hábitat Rural , que se financia con la ley N° 7934 del 2012 proclamada para crear fondos con destino de la construcción de vivienda rural provincial. La ley crea el Fondo Provincial de Financiamiento del Programa de Desarrollo Rural para afianzar la política descentralizada de vivienda, otorgando al Municipio el rol de planificador territorial y organizador social de su comunidad, además prioriza y evalúa los proyectos. El programa va destinado a la población que vive y trabaja en zonas rurales (irrigadas), como prestador de servicios o peón rural que habita en condiciones precarias bajo el formato de caseríos espontáneos o como “cuidadores-caseros” en el terreno del jefe o dueño de la tierra que trabaja. Se da en dos modalidades: individual o proyecto colectivo hasta 25 unidades, otorgando un préstamo hipotecario individual para quienes soliciten. Se realiza con fondos provinciales, establece la compra de terreno, construcción de vivienda nueva, o mejoramiento –ampliación de vivienda. La obra se hace por administración individual o empresa constructora. Los valores son simbólicos ya que son precios determinados muy bajos, como el valor de terreno a marzo 2015 tiene un valor de \$50.000 para la compra de terreno, \$200.000 para construcción- El diseño de la vivienda antes exigía 70 m², ahora no se exigen cantidad de m², sino que sea habitable y cumpla con los estándares mínimos de vivienda de interés social de calidad.

Durante el periodo 2010-2015 se realizan un total de 229 viviendas rurales en toda la provincia de las cuales el 100% se ejecuta en territorios rurales irrigados de cada departamento. Ver Figura N°4.

Figura N°4: Cantidad de Viviendas del Programa Desarrollo del Hábitat Rural por departamento según resolución 1408-2010 y resolución n° 510-2012 IPV Provincial.



El Plan Provincial de Construcción de Viviendas Sociales, Rurales y por ayuda mutua, no es un programa sino un financiamiento del dinero recuperado por cuotas FONAVI. Los fondos se distribuyen a cada municipio según cupos establecidos, para que el Municipio decida qué hacer con los fondos. El beneficiario es el Municipio, quien decide la priorización de proyectos en su territorio. Este plan se implementa por la ley N° 8043 y N° 8095 y las resoluciones del IPV 1324-2010 y Res. 1491-2011.

Este departamento también tiene el Programa Emergencia Socio Habitacional -PESH- de la Provincia que se desarrolla desde el 2001, uno de los programas más antiguos del IPV que se financia con fondos provinciales. Este programa se hace por administración municipal, normalmente es para la construcción de un núcleo mínimo y vivienda progresiva. No se aplica este programa por la lógica de funcionamiento del IPV que no brinda soluciones rápidas e inmediatas, por la necesidad administrativa que conlleva a aplicación de la política habitacional. Según palabras de una funcionaria: “La emergencia y la Institución provincial de la vivienda no son palabras mancomunadas” (el resaltado es propio), la necesidad habitacional tiene un largo camino de recorrido administrativo para ser posibilidad.

El Programa Integración Sociocomunitaria, un impulso a las organizaciones en el territorio.

El programa Federal de Emergencia Habitacional que se implementa en la provincia de Mendoza se inicia 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. Este último programa es el que nos resulta de interés para el análisis de políticas públicas, ya que se considera el programa que incorpora algunas premisas de hábitat de producción social en su implementación, y desde el 2008 desprende una categoría de trabajo destinada los Pueblos Originarios y Hábitat rural. Esta situación denota el amplio campo de la diversidad de población a la que apunta este programa- Por lo tanto desde la Dirección de Programas para la Emergencia se trabaja con dos Programas Federales: Integración Sociocomunitaria (busca activar la obra pública no solo a partir de la licitación de empresas, sino de la activación de organizaciones sociales productivas y/o trabajo-cooperativas) y el de Zonas Rurales y Pueblos Originarios (puede ser realizado por cooperativas o empresas).

Las políticas habitacionales de los programas federales de integración sociocomunitaria que tiene una fuerte impronta productiva en la activación infraestructura-vivienda y un perfil social con la activación y continuidad laboral, principalmente destinado a las cooperativas de trabajo. Este programa se inicia con la idea de alcanzar soluciones habitacionales mediante la implementación de planes de vivienda a ejecutarse por Cooperativas de Trabajo para la construcción constituidas por jefas y jefes de hogar desocupados (contextualizando este programa después de la crisis del 2001). En el 2006 cuando se inicia la segunda etapa, continúa con los objetivos iniciales pero se actualiza el valor de la vivienda e infraestructura. Además amplía los plazos de ejecución y determina un aumento de ingresos por mano de obra.

En el 2008 el PISC atiende la demanda habitacional a través del desarrollo del hábitat, vivienda nueva, acondicionamiento de vivienda, infraestructura básica y equipamiento comunitario de hogares con algún componente de NBI. Este programa pretende incorporar a los trabajadores organizados como en los años anteriores. Así, la política del programa resuelve simultáneamente problemas habitacionales y laborales. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social -INAES perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de la organización, administración y conformación de las cooperativas de trabajo, de las matriculas que se otorgan para su fin y de proveer presupuesto para que estas se mantengan. Para la implementación se debe constituir Unidades Ejecutoras locales -U.E.L- que pueden ser la Provincia o los Municipios, compuesta por responsables técnicos sociales, contables y legales.

No solo tiene como fin la construcción de viviendas, sino que tiene como fin el estímulo de organizaciones sociales, el empleo y economías locales. En el caso de Mendoza es el Instituto Provincial de la Vivienda que funciona como unidad ejecutora a través de la Gerencia de Gestión Integral del Hábitat Social encargada de implementar este programa. (Según entrevista a funcionarios en la SDUV de la Nación Argentina, 2015)

La implementación del PISC en la provincia de Mendoza

El -PISC- se desarrolla en conjunto con el IPV de la Provincia Mendoza y con 14 municipios provinciales. El IPV provincial actúa como intermediario quien hace el control técnico de las obras y los Municipios es el ejecutor. El IPV Provincial recibe los fondos y destina los fondos a los municipios según los avances físicos y financieros de la obra. El Municipio firma un contrato de obra con la Cooperativa de Trabajo y se da inicio a la obra.

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).

Las cooperativas de trabajo deben tener matricula que se expide por el INAE a nivel nacional. En la provincia además de obtener la matricula expedida por Nación, deben obtener también la matricula provincial expedida por la Dirección de Economía Social y cooperativismo. Según (ex)funcionarios han existido varios casos de cooperativas que: “no han podido acceder al programa por las limitaciones que la dirección de Economía social y Cooperativismo ha impuesto a las cooperativas, a nivel Nación solicitan 10 integrantes para conformar una cooperativa, mientras que en Mendoza se exige 16 miembros (integran contador, técnico, trabajador social)”. La falta de articulación entre los criterios de Nación y Provincia ha provocado que a varias cooperativas no se les otorgue la matricula provincial (a pesar de haber obtenido la nacional) por lo que no pueden acceder al programa, ya que el IPV Mendoza exige la doble matriculación (provincial y nacional).

El PISC estipula un monto total de la vivienda \$381.000 (septiembre 2015) para realizar 64 m² de 3 dormitorios o puede ser de 2 dormitorios de 54 m². En ese valor total se incorpora un 8 % destinado a pagar el contador, director técnico, monotributo social y capacitación cooperativa. Del valor total también se estipula un 10% para obras de infraestructuras. El 82% restante es para mano de obra y materiales de construcción. El suelo lo compra o lo dispone la cooperativa, también puede ser el Municipio quien lo provea, al iniciar el programa el terreno se dona al IPV. El suelo debe estar en condiciones de construir: nivelado, agua y luz para iniciar obra, documentación técnica aprobada por el Municipio. Es necesario aclarar que el 10% otorgado para infraestructura, en general se utiliza para las obras de cuneta y cordón, ya que el % destinado no alcanza para encarar obras de otra escala.

Una de las desventajas de este proyecto es que el IPV Provincia tiene un prototipo de vivienda tipo, que en general es la utilizada por las entidades intermedias porque reduce los costos fijos. Sin embargo, los costos energéticos, ambientales, culturales, etc, son de un alto impacto negativo, ya que al repetir los prototipos se proponen viviendas (entendidas como objeto), se desaprovecha la riqueza propia de la organización social y una adaptación favorable en los territorios donde se construyen.

En Mendoza actualmente hay 1300 viviendas en ejecución y 700 viviendas entregadas (hay un porcentaje mínimo de mejoramiento: 70 viviendas). La devolución del dinero se hace por reintegro de cuotas (600 cuotas: antes eran cuotas fijas. Los primeros 4 años tiene un monto, luego se actualiza los 10 años, 15 años, etc). Este programa es único en la provincia, no se relaciona con otros programas, ya que los otros programas que se aplican en la provincia en

general trabajan con empresas constructoras del ámbito privado (Techo Digno, Planes Federales, Programa Provincial Rural, etc).

Según entrevistas a funcionario del IPV: “El rol de las cooperativas ha sido indispensable en la implementación de este programa, obteniendo muy buenos resultados en la productividad de las cooperativas como es el caso de la Tupac Amaru”, sin embargo se ha puesto en evidencia también la precarización laboral que existe en la construcción. La mayoría de las cooperativas logra una buena relación entre la producción de viviendas-coste de la obra, lo que pone en relieve que las empresas constructoras no es la única alternativa eficiente en la reactivación económica desde el ámbito de la construcción.

El PISC en el departamento de Lavalle

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 relevado es de veintiocho (28) viviendas terminadas. 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 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 irrigada del departamento.

En la zona no irrigada no existe política pública habitacional publicada o concretada desde el IPV departamental, 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 (refiere al ejemplo expuesto en el capítulo anterior “Waro Hutuc”). Desde la Secretaria de Agricultura Familiar que está ubicada en el departamento de Lavalle financiaron desde el PROINDER a unas 100 familias de Lagunas del Rosario y San José por un monto total de \$350000 que correspondía aproximadamente unos \$3500 a cada una en el año 2011-2012- Este monto estaba destinado a acondicionamiento u ampliación de vivienda, el monto es transferido a cada grupo familiar y consiste en mejoras generales como colocación de pisos y contrapisos, colocación de aberturas con tela mosquitera, arreglos y cambios de techos, construcción de habitaciones. Si bien esta iniciativa es una ayuda para mejorar las condiciones habitacionales, el monto es muy reducido para que sea un cambio sustancial.

Además existe un programa municipal que se está desarrollando denominado “Construyendo Juntos” destinado a organizaciones sociales que han adquirido su terreno de forma particular (cabe destacar que en caso de que la organización no tenga personería jurídica, el Municipio se encarga de gestionarla). Este programa se financia con fondos municipales, el cual aporta obras de terraplén, el techo de la vivienda y la dirección técnica. El objetivo es fomentar a las organizaciones sociales en la autoproducción y autoconstrucción de las viviendas, es decir que la mano de obra y los materiales sean aportados por la organización. Este es un programa que tiene una gran cantidad de cupos aproximadamente unas 250 viviendas en ejecución.

En los oasis irrigados de Lavalle es donde se está produciendo el mayor crecimiento urbano y hacia donde se dirigen mayor cantidad de políticas habitacionales, además de la existencia de una serie de emprendimientos inmobiliarios privados que se están instalando desde el 2005 aproximadamente. Algunos loteos son el Barrio Privado Dulce Victoria ubicado en la localidad de Las Violetas, sobre la ruta provincial N°24 existen varios lotes y fraccionamientos como es el Barrio “Altos del Chical” y otros sin nombre.



Cualquiera sea el programa, la mayoría de las organizaciones (cooperativas de vivienda) y particulares son los encargados de decidir donde se ubica su terreno, tema conflictivo en este departamento, ya que el tema de la regularización dominial y el acceso al recurso hídrico son temas a la orden del día en la sociedad lavallina.

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 INAI, 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 Secretaria 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 Secretaria 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 esta modulada en tres (3) bloques con un patio central. En un bloque están los dormitorios. Otro modulo es lavadero y deposito. 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.

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.

Bibliografía

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.