

Territorio dominado vs. territorio apropiado

El caso del norte de la provincia de Mendoza

Virginia Miranda Gassull

Heliana Gomez Carrizo

Instituto de Cartografía, Investigación
y Formación para el Ordenamiento Territorial
Facultad de Filosofía y Letras - UNCuyo
arq.vmiranda@gmail.com
helianagomez71@hotmail.com

Fecha de recibido: 28/04/2016

Fecha de aceptación: 13/07/2016

Resumen

El norte de la provincia de Mendoza es una arena donde disputan diferentes formas jurídicas de identificación territorial. Se establece la existencia de dicho conflicto entre las comunidades huarpes, los puesteros y el gobierno provincial y municipal debido a dos razones: la superposición de leyes que regulan el acceso a la tenencia de la tierra y la delimitación jurídico política del territorio. En ambas se reconocen dos actores diferentes y dos tipos de propiedad, la individual y la comunitaria, manifestándose en las lógicas diferentes (dominación y/o apropiación) que tienen estos actores de concebir el territorio. Se busca analizar el impacto de las leyes vigentes sobre el uso del territorio y el acceso a la tenencia de tierras en la zona no irrigada del departamento Lavalle a través del uso de metodología cualitativa de investigación.

Abstract

The north of the province of Mendoza is an arena of dispute between different legal forms of territorial identification. The existence of a territorial dispute between the huarpes communities, stallholders and provincial and municipal government is established due to two reasons: the superimposition of laws regulating access to land tenure and the legal and political territorial delimitation. In both, two actors and two different types of property, individual and community are recognized, manifesting itself in different logical (domination and / or ownership) that have these actors conceive the territory. This study seeks to analyze the impact of current laws on land use and access to land tenure in the non-irrigated area of Lavalle department, through the use of qualitative research methodology

Palabras clave: Territorio, Apropiación, Dominación, Comunidades Huarpe, Puesteros.

Keywords: Territory, Appropriation, Domination, Huarpe Communities, Stallholders.

Introducción

Cuando hablamos de habitar un territorio estamos ante la presencia no sólo del derecho a la vivienda sino también de otros como el derecho al empleo, al acceso a la tierra, a la conectividad, a la movilidad, a un ambiente sano, al espacio público, al respeto cultural, etc. Esa ampliación de derechos habla de una incidencia de derechos colectivos contrariamente a los derechos de propiedad liberales. El derecho al acceso a la tierra está estrechamente ligado a los procesos territoriales que se dan en la sociedad: el territorio es un ámbito configurado por relaciones de poder entre diferentes actores y diversas lógicas de habitarlo.

En este artículo, el interés radica en las formas existentes de acceder a la tenencia de la tierra en el norte de la provincia de Mendoza. Tiene como objetivo principal analizar el impacto de las leyes vigentes sobre el uso del territorio y el acceso a la tenencia de tierras en la zona no irrigada del departamento Lavalle. Para ello se pretende, por un lado, identificar los actores que disputan el territorio y, por el otro, establecer las lógicas de percepción que tienen esos actores sobre la apropiación y dominación del territorio.

La metodología utilizada responde al paradigma cualitativo de investigación. Los instrumentos de recolección de datos fueron: entrevistas semiestructuradas a informantes clave, observación participante, taller de ordenamiento territorial con las comunidades de la zona no irrigada, análisis de documentación bibliográfica de fuentes secundarias y de legislación vigente en los ámbitos provincial y nacional con injerencia en el territorio de estudio.

Cuando un determinado territorio está en permanente conflicto existen sujetos que costean las consecuencias. Este es el caso del Pueblo Huarpe y Puesteros del territorio no irrigado del norte de la provincia de Mendoza, población que habita una porción determinada en 870.000 has. (Ver figura N°1).

Por un lado existe la población que habita y se ha apropiado del territorio tanto históricamente como en la actualidad, mientras que por el otro, los actores públicos en sus diferentes ámbitos (provincial y municipal) promulgan una serie de medidas legislativas y acciones sobre el territorio que buscan controlarlo, logrando una dominación que poco tiene que ver con quien lo habita.

El reclamo de las comunidades por la función social de la propiedad es una lucha legítima y un desafío como sociedad de incorporar otras formas de habitar teniendo en cuenta la diversidad cultural en nuestro territorio.

Las diversas formas de apropiación del territorio en un mismo espacio se pueden dar simultáneamente. Existe una relación entre el ser-hábitat-espacio que determina una manera de identificarse al territorio, como lo son el *Ser originario* o *Ser puestero* en este caso de estudio. Esta relación puede estar recortada o condicionada por el Estado en base a su accionar a través de dispositivos jurídicos como la sanción de leyes, aplicación de políticas y gestión del territorio. Es decir, no incluyendo la diversidad de las formas de habitar de las comunidades, controlando y dominando el territorio de manera homogeneizadora.

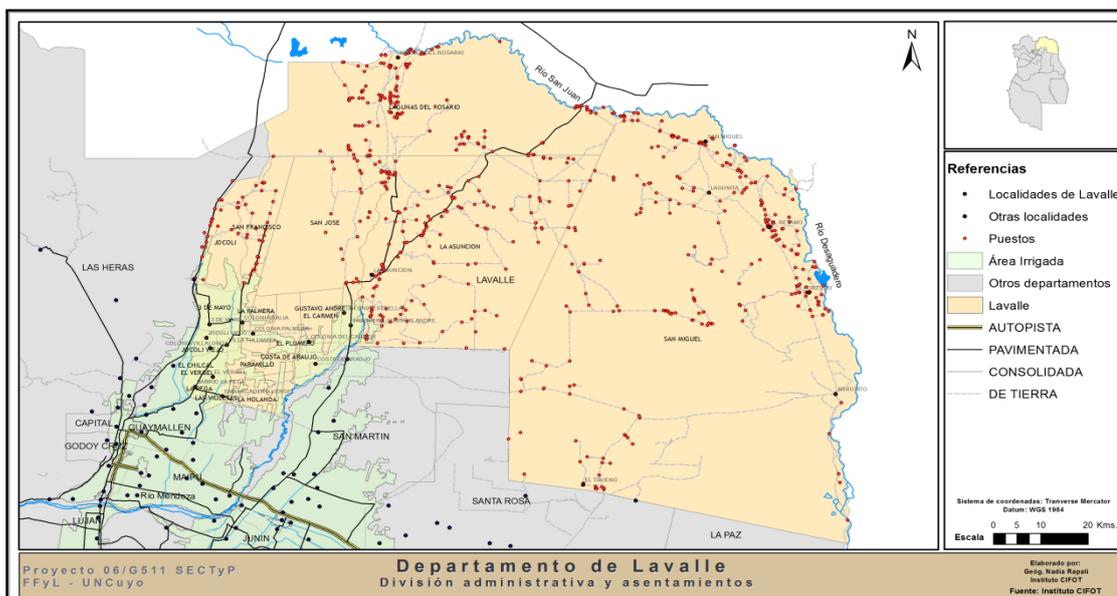


Figura 1: Mapa del departamento de Lavalle, provincia de Mendoza. Área de estudio, zona no irrigada. Ubicación de puestos. Coordenadas 32°11' - 32° 42' Latitud Sur entre 67° y 68° Longitud Oeste.

Fuente: Geógrafa Nadia Rapalí, Instituto CIFOT, UNCuyo, 2012

Situación problemática y supuesto de partida

En la zona no irrigada del norte de la provincia de Mendoza, desde hace cinco siglos se viene produciendo una tensión entre dos formas de habitar el territorio, la lógica del ser originario y del ser campesino puestero, que ha ido en sentido contrario al ser del oasis o al ser urbano, donde se han producido el auge económico y el crecimiento urbano. Un elemento determinante de estas dos lógicas antagónicas es la apropiación de la tierra: por un lado predomina la función social de la propiedad (comunidad originaria) y por otro la propiedad privada que ha sido el patrón de asentamiento reproducido y dominante en la organización del territorio irrigado de la provincia de Mendoza.

Como expone la investigación histórica de Lobos (2004:2):

En las tierras sobre las que hay pretensiones legales de propiedad ha existido siempre un desorden catastral total; superposición de títulos de dominio provenientes de “mercedes reales” con varios siglos de antigüedad,

compraventas litigiosas, sucesiones no resueltas y en general, la costumbre de un uso común de la tierra con muchas décadas de antigüedad posibilitado por el hecho de que ninguna propiedad está ni alambrada ni bien delimitada.

Esto nos explicita que es un conflicto de antigua data, pero a los términos de este trabajo se toma el periodo de los últimos 15 años, considerados a partir de la sanción de las leyes provinciales N°6.086 de Colonización y Promoción de Arraigo de Puesteros en Zonas no Irrigadas (1993), la Ley N° 6.920 de Reconocimiento Preexistencia Étnica Cultural del Pueblo Huarpe Milcallac (2001) y la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (2009). Se considera que estas leyes ocasionaron el avance en el reconocimiento de los derechos del pueblo Huarpe sobre su territorio aunque, simultáneamente, se produjeron conflictos político jurídicos hacia adentro y afuera de los límites del territorio. Como afirma Saldi, L. (2013:56):

La Ley de arraigo continuó vigente presentándose simultáneamente con la de reconocimiento étnico y tenencia comunitaria de la tierra. Esto conllevó a una gran contradicción para los pobladores de Guanacache, ya que los funcionarios que gestionaban la Ley de reconocimiento étnico y tenencia comunitaria de la tierra eran los mismos que promocionaron años antes la de arraigo al puestero, a pesar de que ambas leyes proponían formas de tenencia de la tierra y de interpelación identitaria más bien opuestas.

Debido a la situación problemática descrita, se plantea como supuesto de partida la existencia de una disputa territorial entre las comunidades Huarpes, los puesteros y el gobierno provincial y municipal, debido a dos razones: la superposición de leyes que regulan el acceso a la tenencia de la tierra y la delimitación jurídico política del territorio, en las cuales se reconocen dos actores diferentes y dos tipos de propiedad, la individual y la colectiva o comunitaria; y la manera diferente que tienen estos actores de concebir al territorio, bajo las lógicas de dominación y/o apropiación.

Marco teórico-metodológico de referencia

Para el estudio de este caso resulta necesario aclarar que la identidad huarpe no es entendida en este artículo como objeto de estudio sino que se toman aportes realizados por otros investigadores, entre ellos Escolar (2005, 2007) que profundiza en sus trabajos sobre los procesos de autoidentificación originaria, la relación racial-histórica, las trayectorias etnopolíticas de las comunidades Huarpes Millcallac y la relación antagónica del Estado como “padre de la patria” y la “matria aborigen”.

Nussbaumer (2014) es otro autor que reflexiona sobre las tensiones de las lógicas que operan entre las nociones de “comunidad”, “pueblo”, “territorio”, “tierra” y “autonomía”. Saldi (2012, 2013) también aporta en este sentido pero desde otra perspectiva, profundizando sobre el proceso de comunalización e institucionalización del Pueblo Huarpe que se dio a finales de los años noventa en las comunidades, tomando como punto de partida la descendencia étnica y la historia de resistencias sociopolíticas; la resignificación del entorno como espacio étnico y la definición del territorio huarpe. A su vez, Katzer (2009) propone aportes sobre los procesos de gubernamentalización y la utilización de dispositivos estatales en la demarcación territorial étnica. Los estudios de estos autores son reconocidos y sirven como antecedente de la zona de estudio. Sin embargo, en este artículo se entiende y se concibe a la identidad originaria como una función del territorio más que como una trayectoria étnica.

Se entiende al territorio como una construcción social y desde un enfoque sistémico-relacional, siguiendo la definición de Lopes de Souza quien sostiene que *el territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder,*

que define, así, un límite y que opera sobre un sustrato referencial (1995: 78)¹. Para este autor lo que importa en el estudio del territorio es *quién domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio, dado que el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder* (Manzanal et al., 2009:134).

Definido el territorio, se toma la clasificación de Haesbaert (2004), quien menciona tres vertientes básicas de percibir el territorio:

- ◇ La **política o jurídico-política**: el territorio es considerado como espacio controlado por un determinado poder, a veces relativo al poder del Estado (institucional).
- ◇ La **cultural o simbólico-cultural**: el territorio es visto como un producto de la apropiación simbólica de una colectividad.
- ◇ La **económica**: el territorio sirve como fuente de recursos (dimensión espacial de las relaciones económicas).

Estos modos de percibir el territorio nos permiten entender los diferentes posicionamientos en torno al uso y acceso a la tierra, como así también identificar los actores y sus intereses.

Además, para explicar las lógicas de hábitat nos apoyamos en la propuesta categórica de Lefebvre (1991) citado en Schneider y Peyré Tartaruga (2006), que utiliza para explicar el desarrollo de la sociedad capitalista, nombrando la existencia de espacios dominados y espacios apropiados.

¹ Citado en Manzanal, M., Arqueros, M.X., Arzeno, M. y Nardi, M.A. “Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica”. *Eure*, Vol. XXXV, N° 106, diciembre-sin mes, 2009, pp. 131-153. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Por un lado,

los territorios apropiados serían aquellos utilizados, o apropiados, para servir las necesidades y las posibilidades de una colectividad. Así, los territorios apropiados posibilitarían una apropiación simbólica y de identidad, además de funcional, de esos espacios, por lo tanto, una apropiación que sólo puede tener inicio en el lugar de cada individuo. Schneider y Peyré Tartaruga (2006:12)

Por otro lado,

los territorios dominados serían aquellos espacios transformados y también dominados, casi siempre cerrados. Estos espacios serían puramente utilitarios y funcionales, dentro de una racionalidad instrumental, es decir, con la finalidad de controlar los procesos naturales y sociales a través de las técnicas, sometiéndolos al interés de la producción. La historia de la acumulación del capital es también, para Lefebvre, la historia de la separación (y contradicción) de la apropiación y de la dominación, sobre todo con el surgimiento de la propiedad privada. Schneider y Peyré Tartaruga (2006:12)

En esta instancia, la propuesta metodológica de Hubert Mazurek (2012) nos proporciona los elementos necesarios para determinar las lógicas de territorio apropiado y territorio dominado. Este autor plantea que el territorio puede ser analizado desde dos componentes: el análisis de las funciones del territorio y el análisis de los actores.

El primer componente, funciones del territorio, involucra: vivir, apropiarse, explotar, intercambiar y administrar. Pero de acuerdo a los propósitos de este estudio sólo analizaremos las de vivir y apropiarse. La función de Vivir comprende: Formas de hábitat, Vivienda-Familia-Comunidad, Agrupado-disperso y la función de Apropiarse comprende: el Proceso de identificación-delimitación y Organización social.

El segundo componente, análisis de actores través de una tipología: persona o individuo, grupos territoriales o aterritoriales, los actores socioeconómicos, el Estado y sus representantes y los actores extraterritoriales o supranacionales. Estos actores realizan estrategias que configuran el territorio.

Con respecto a esto Mazurek sostiene que:

- ◊ Todo actor tiene una competencia territorial: si no es jurídica o política es geográfica, es decir espacial, social y cultural.
- ◊ El sujeto que actúa se transforma en actor territorializado cuando se encuentra en situación de acción.
- ◊ La situación de acción se define como un marco espacial y temporal, una modalidad concreta de encuentro e intercambio, un contexto de cumplimiento de una libertad ontológica y, pues, el ejercicio de la libertad de actuar.
- ◊ El actor territorializado actúa dentro de un sistema de acciones concretas que son evolutivas y permeables las unas con las otras, que permiten construir la decisión y transformar colectivamente los objetos espaciales.
- ◊ El actor territorializado negocia permanentemente su espacio en los juegos del poder, provocando interacciones eficientes porque están situadas en el espacio y en el tiempo.

Por último, para comprender el posicionamiento del Estado se utiliza la propuesta analítica de Oszlak (2011). Según este autor el análisis del rol del Estado puede abordarse desde tres niveles y perspectivas diferentes estrechamente relacionados entre sí. Los niveles son: micro, meso y macro. Desde el nivel *micro* la interpretación del rol del Estado se hace a través de la observación de las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente en la experiencia individual de sus habitantes; en el nivel *meso*, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. En el nivel *macro*, la observación se traslada al rol del Estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad. El rol del Estado en cada uno de esos niveles va ser el mismo, sólo cambia el punto de observación.

De acuerdo al tipo de análisis que se realiza en este trabajo se considera que los niveles *micro* y *meso* son los convenientes para llegar a una aproximación del posicionamiento del Estado con respecto a la disputa territorial en el norte de la provincia de Mendoza, haciendo hincapié en los actores, contenido y orientación de las políticas públicas.

Los actores sociales involucrados en la disputa territorial

Siguiendo a Mazurek (2012), se pueden diferenciar tres tipos de actores en el territorio: los grupos territoriales, la persona o individuo, el Estado y sus representantes.

En el caso de estudio, identificamos como los actores involucrados en la disputa territorial de la siguiente manera.

- ◇ Los **grupos territoriales**: se trata de las comunidades originarias Huarpe, debido a que cada una tiene su localización, su forma de organización, su gestión de la tierra, sus reglas de poder, sus estructuras y dinámicas. 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 trece comunidades Huarpes reconocidas, de las cuales doce se encuentran en la zona de estudio, representando el 90% del pueblo indígena de la provincia. Según Lobos (2004) *las comunidades originarias se organizaron desde el año 1998 principalmente por el apoyo de la Iglesia, maestros albergados y funcionarios comprometidos*. Las comunidades entienden y hablan de territorio, no de distrito. Cada comunidad posee un estatus diferente, pero el territorio se exige de forma colectiva. Las divisiones internas en las comunidades tienen larga data pero se considera la división desde la organización jurídica formal.
- ◇ La **persona o individuo**: los denominados puesteros, habitantes vinculados por lazos familiares que viven en los denominados “puestos”, los cuales representan el espacio de producción y consumo de dichas familias. Este actor tiene una fuerte movilidad, de corta o larga distancia, en general repetitiva, asociada a una función económica. En la mayoría de las sociedades, el individuo está fuertemente ligado a una estructura familiar más o menos compleja que genera construcciones territoriales con particularidades determinadas a partir del modo de tenencia de la tierra (la hacienda, la comunidad, terrazas, etc.) y de las formas de transmisión del patrimonio (modalidades de herencia, minifundio, etc.). Cabe aclarar que las comunidades originarias también pueden ser autoreconocidas puesteros cuando practican la actividad ganadera, pero a los términos de este trabajo diferenciamos ser originario o ser puestero como una identidad reconocida en el acceso a la tierra.
- ◇ El **Estado y sus representantes**: bajo la figura de los gobiernos nacional y provincial y el municipio del departamento Lavalle, personifican, manejan y tienen forma de poder sobre el territorio, organizan la política de asentamientos humanos, las grandes infraestructuras viales, los equipamientos de educación y de salud, el uso del suelo para actividades sujetas a los recursos naturales, etc. interviene a través del aspecto normativo en la definición de reglas de uso o de manejo del territorio.

Funciones del territorio

El territorio es habitado por una población diversa que en la relación ser-hábitat-espacio define una identidad establecida por diferentes componentes como identidad originaria Huarpe: lazos familiares o lazos de sangre, campesinos y/o la actividad económica ganadera-turística que desarrollen.

La relación hábitat-espacio se da por el modo de apropiación del espacio social según el hábito cotidiano de las personas, es decir que la vida cotidiana determina el cómo habitamos el espacio. Esta relación establece un modo material de apropiarse de la tierra (vivienda, equipamiento infraestructura, relación económica, etc.), que en este caso refiere al lugar donde se construye una vivienda, se transforma, se modifica según las necesidades, y en donde se habita por lo general en hogares constituidos según vínculos familiares, tanto en la misma vivienda como en los alrededores. A su vez, en los sectores rurales la tierra también es el medio de producción y el medio de vida.

Tanto la denominación de “originario huarpe” como la de “puestero” son dos recortes a las múltiples formas de apropiación que existen en dicho territorio. Se toman estos dos términos ya que son los reconocidos por el ámbito público en los últimos 20 años y las formas en que se formaliza a través de dispositivos jurídicos la regularización dominial de la tierra. Para ambos actores en la función del territorio prevalece la función social sobre la propiedad de la tierra, es decir, que el valor de uso social sobre el valor de intercambio mercantil.

Cabe destacar que la función social de la propiedad de la tierra busca un uso del suelo donde prevalezca el bien colectivo e intenta armonizar los efectos que tiene la especulación del mercado sobre el uso de la tierra, producto del dominante derecho de propiedad privada. En Argentina, la última reforma del Código Civil no incorpora la función social de la propiedad como tal, si bien fue propuesta por diversas organizaciones. Tampoco se hace mención en la Constitución.

Entonces el acceso a la tierra colectiva es la problemática que actualmente concierne a las comunidades originarias, ya que esta viene siendo el objetivo común en la lucha social por la que se organizan para reclamar sus derechos y exigir el respeto por su identidad. Mientras que los puesteros disputan el título de la tierra a nivel familiar, ya que no están conformados como un colectivo organizado jurídicamente.

El Pueblo Huarpe se apropia simbólicamente de su espacio, manifestado en la forma en que organizan socialmente su hábitat, que pese a sus dificultades sociofísicas, lo resignifican y buscan mejorar sus condiciones de vida. Entienden a la tierra como una identidad que los integra y que les pertenece a todos. Los puesteros no escapan de estas significaciones, aunque no reclamen la tierra de forma colectiva. Estas diferencias, si bien aún no tienen un marco de disputa social, ya que ninguno de estos actores es aún poseedor legal de la tierra, se visualizan como un conflicto hacia el Estado, quien deberá establecer la mediación correspondiente para que ambas formas de apropiarse del espacio sean respetadas.

Si bien el pueblo huarpe ha habitado por más de cinco siglos el territorio provincial, recién a partir de la década del 80 es reconocido en el ámbito público por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) en el marco de la Ley Nacional N° 23.302. La Ley Nacional considera comunidad indígena al conjunto de familias que se reconozca como tal por descender de alguno de los pueblos originarios y tenga la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica y cultural como base de su existencia. Esta definición incorpora el autoreconocimiento como medio de identificación, pero no expresa que solo con el principio de autoreconocimiento accedan a la tierra, sino que deben conseguir la personería jurídica que otorga la misma Institución (INAI). De esta manera podrán gozar de derechos sociales, económicos ambientales y de acceso a la tierra.

Los puesteros en cambio son familias que se apropian de la tierra de forma generacional, utilizándola como medio para la producción doméstica. Dicha producción en general es el medio de subsistencia de las familias puesteras. La actividad ganadera extensiva es el sustento de muchas familias y una de las pocas actividades productivas posible de reproducir con escasez del bien hídrico. Además existe una apropiación de la tierra con un componente simbólico, fuertemente ligado al uso común de la tierra.

Un aspecto de lo común se produce en el desarrollo de la actividad ganadera caprina a lo largo y ancho del vasto territorio, en el cual no hay alambrados ni límites expresos, sino que el territorio es uno solo, en el que los animales salen a campo abierto (*campear*) en busca de pasturas.

Otro uso común son las celebraciones familiares y comunales de la población, es decir la apertura de los espacios privados a toda la comunidad y las fiestas tradicionales como la de San Vicente, el año nuevo del sur y festividades hacia la lluvia. Las fiestas patronales no se incorporan en este sentido porque en los últimos años han transformado su esencia tradicional en una fiesta religiosa comercial.

Entonces, retomando la relación ser-habitat-espacio en la población de estudio, podemos decir que es determinada: por un lado, en la relación de los puesteros con el territorio, que se apropian del espacio de forma familiar, reproducen la actividad económica ganadera y la organización está dada por grupos familiares que habitan en determinadas localidades del territorio; por

otro lado están las comunidades originarias, que también son puesteras y se organizan en general bajo el formato familiar, pero a su vez se autoreconocen descendientes huarpes y se nuclean bajo un reconocimiento “formal” a través de las personerías jurídicas que les otorga el INAI. Además, existen familias con características similares a las reconocidas jurídicamente que se organizan bajo el formato autoreconocido de *comunidad originaria familiar*, que aún no tiene personería jurídica aprobada por el INAI (las comunidades “reconocidas” entienden que éstas son desprendimientos de aquellas). Hay otras familias que aún no se autoidentifican como originarias, pero sí comparten vínculos familiares con comunidades originarias que pueden ser puesteras también.

Territorio Apropriado vs Territorio Dominado

En los últimos 30 años el Estado Argentino ha discutido y sancionado una serie de leyes en materia indígena apoyadas en discursos de reparación histórica, de reconocimiento de la diversidad y el derecho de los Pueblos sobre sus territorios ancestrales.

Como expusimos previamente, en el año 1985 se sancionó la Ley Nacional N° 23.302, la norma que desencadena la política pública indígena en el país y otorga rango constitucional la temática a partir de la creación del Instituto Nacional de Asuntos Indígena (INAI), cuyas actividades fueron reglamentadas en 1989 con el decreto 155/89. En el año 1992 se produce la ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 OIT) y finalmente, la Reforma Constitucional que en el año 1994 reconoció la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas (Art. 75 Inc. 17) otorgó rango constitucional a los derechos ya consagrados en la legislación nacional y las legislaciones provinciales.

Sobre el territorio expresado previamente rigen dos leyes provinciales superpuestas, dos formas de identificación territorial y de acceso al dominio de la tierra. En primer lugar la Ley Provincial N° 6.086 de Arraigo de Puesteros sancionada en 1993, que reconoce como Puestero a quien efectivamente ocupa la tierra a título poseedor o tenedor, habitando y realizando en

ella personalmente actos de aprovechamiento agropecuario. Considera que la tierra está sujeta al régimen de promoción y arraigo y serán adjudicadas en propiedad, usufructo, uso u otro modo de explotación a organizaciones formadas por puesteros o individualmente a estos. El derecho concedido al puestero y grupo familiar es considerado inherente a su persona. Siendo un “bien de familia” por un plazo no inferior a diez años.

Por otro lado existe la Ley N° 6.920 (2001), que declara la utilidad pública de la expropiación de la fracción del terreno, para su posterior transferencia a nombre de las comunidades Huarpes Milcallac¹. El proceso nacional de restitución de tierras de comunidades originarias está conducido por el INAI, quien establece que para el año 2016 se debe alcanzar el 5% del territorio nacional restituido a las comunidades originarias de la Argentina. Por lo tanto, si la provincia de Mendoza tiene 14,5 millones de has, las 870.000 has (6% provincial) que reclama el Pueblo Huarpe estarían en concordancia con los valores deseados de la Nación. Cabe destacar que del total del polígono existen 700.000 has que pertenecen a privados (4,8%) y 170.000 has (1,2%) que son fiscales. El problema es que el

¹ Cabe destacar que en la Reforma de la Constitución de 1994 en el artículo 75 del capítulo cuarto, inciso 17, se reconocen a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho como la posesión y propiedad comunitaria de la tierra que tradicionalmente ocupan.

6% está localizado en solo una de las dieciocho jurisdicciones provinciales. El territorio en disputa se ubica en el departamento Lavalle, que representa el 6,8% del territorio provincial con 1.017.300,6 has. Las 870.000 has representan el 85% del territorio municipal de Lavalle, razón por la cual el proceso de ley encuentra su primer obstáculo, en relación a la constitucionalidad de la misma. Los argumentos para obstaculizar el procedimiento se basan en los elevados porcentajes que representa el territorio huarpe a nivel departamental y provincial. Como se dijo, significa el 85% del departamento de Lavalle. A su vez, solo al pueblo huarpe (sin incluir al resto de los pueblos originarios existentes en la provincia) se le restituirá el total del porcentaje provincial sugerido por el INAI.

Por lo tanto, existe una dualidad de leyes que intentan establecer un marco regulatorio sobre la propiedad de la tierra, pero explicitan reconocimientos e instrumentos distintos de aplicación para la adjudicación de la propiedad. De esta manera, rigen dos leyes que se establecen sobre un mismo territorio que se concibe desde perspectivas diferentes. Por un lado se reconoce el territorio como propiedad comunitaria del pueblo huarpe prevaleciendo la función social de la propiedad y por el otro se establece el acceso a la propiedad privada priorizando el derecho individual. Si bien la Ley N° 6.920 establece que aquellos puesteros que gozan con anterioridad la propiedad de la tierra bajo la Ley N° 6.086 no serán expropiados en el cumplimiento de la Ley Huarpe, no se reglamenta ni se establecen los mecanismos para los puesteros que se autoprocalden como tal en dicho territorio, una vez restituidas las tierras.

Desde el año 2001 hasta el año 2006 fue lento el avance respecto a la entrega de tierras al Pueblo Huarpe, mientras que por otro lado se recrudecieron los conflictos entre comunidades, puesteros y privados que comenzaron a alambrar el territorio para delimitar su porción del espacio en disputa. En el año 2006 se sanciona la Ley N° 26.160 que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país. Un año después se crea el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas para la ejecución de la Ley N° 26.160. Esta ley motoriza los procesos de mensura y adjudicación de tierras a pueblos originarios de Argentina.

En Mendoza, hacia el año 2008, se inicia el procedimiento de mensura del territorio según la Ley N° 6.920. La mensura expresa la georreferenciación del polígono que habitan las comunidades huarpes y arroja límites definidos del territorio a restituir. A partir de este procedimiento se puede iniciar la expropiación de

privados. El agrimensor² publica los edictos en la sede de la reserva natural de los Bosques Telteca, presentándose un conjunto de propietarios a oponerse al proceso de mensura en función de su derecho de propiedad. Cabe destacar que en la investigación de los títulos de dominio sobre las tierras que hay pretensión, aparecieron una serie de títulos supletorios por un total de 1.400.000 has, doblando las 700.000 que arroja la medición de la mensura. Esta situación complica la expropiación tanto administrativa como fácticamente. Respecto a lo administrativo, la Ley de Expropiación N° 21.499 establece que el Estado debe identificar al sujeto expropiado y lo debe indemnizar. Entonces hay superposición de títulos y de propietarios, por lo que esta situación desencadena en un juicio donde hay que probar qué título tiene el mejor derecho sobre la tierra, esperar el dictamen del juez y ese es el sujeto a expropiar.

El proceso de expropiación conocido como el “hecho del príncipe” traía una serie de complicaciones a nivel fáctico en el territorio. El Estado actúa desde un concepto jurídico que se rige por el Código Civil y comercial de corte liberal donde la propiedad privada es la excelencia de los derechos protegidos. La propiedad privada cede ante algunas situaciones, como por ejemplo la expropiación. Los hechos del Estado conforme al interés público vulneran ese derecho de propiedad privada protegido porque hay un derecho mayor, el de la comunidad. Quienes iban a ser sujetos expropiados debían comprobar su condición como tales, por lo tanto si tenían título (inscripción registral, la escritura alternativa de dominio) lo que debían agregar era la posesión de la misma, razón por lo cual, para mejorar sus condiciones como los “propietarios de la tierra a expropiar”, es decir “el sujeto expropiado”, comenzaron a cerrar los predios. De esta manera, el sujeto expropiado tiene título y modo: el privado en ejercicio de su derecho de propiedad alambra su predio. La tierra ha estado siempre abierta en la zona, provocando un renovado conflicto en el territorio: las comunidades contra los privados. Las comunidades se oponían al cierre de los predios, ocasionando que los privados iniciaran causas penales a las comunidades. Este conflicto arrojó como resultado que las comunidades fueran procesadas por turbación o usurpación de la propiedad privada.

Este conflicto provoca el choque de derechos constitucionales. Por un lado, el artículo 18 establece un derecho constitucional histórico que expresa que la tierra es inviolable, consolidado

² Datos en base a fuente primaria: Entrevista realizada a funcionarios involucrados en la mensura y expropiación de las tierras en disputa. Dirección de Desarrollo Territorial de Mendoza, dependiente del Ministerio de Tierras y Ambiente, Mendoza año 2015.

en el pensamiento colectivo de la sociedad. Por otro lado, como un derecho nuevo¹ en la historia constitucional (recién en el año 1994) se reconoce el proceso de reparación y restitución de tierras a las comunidades originarias. Las comunidades comienzan a manifestarse solicitando una solución tanto judicial como civil a este conflicto.

En 2010 se produce una acción contradictoria entre el Poder Ejecutivo provincial y el marco legislativo que se había sancionado 9 años atrás. El gobierno entrega a la comunidad de Lagunas del Rosario 106 mil hectáreas de tierras fiscales por decreto 633/10 con plano de mensura N° 13.496. Este hecho provoca la división y conflicto permanente al interior de las comunidades. Si bien los conflictos internos entre comunidades se suscitan previamente a este hecho, la intervención del Estado a través de la entrega de tierras a la comunidad de Lagunas potencia las divisiones internas sin encontrar puntos medios de conciliación. Las comunidades no beneficiadas con la

¹ En la reforma de la Constitución de 1994 se reconoce y se incorpora la restitución de las tierras. Art.75 inciso 17.

entrega de tierras iniciaron una demanda social y judicial, ya que la Ley N° 6.920 establece una delimitación del territorio huarpe, entendiéndose como indivisible pero quedando a la libre interpretación por su ambigüedad declarativa. Esto quiere decir que la Ley reconoce el territorio de las comunidades huarpes con personería jurídica, por lo tanto la tierra puede registrarse a nombre de todas las comunidades, o cada comunidad con su título de propiedad. Esta ambigüedad se produce debido a que la ley no se encuentra reglamentada, causando en parte el conflicto de interpretación.

Las comunidades que fueron impulsoras de la Ley N°6.920 establecen que el espíritu de la misma radicaba en un único título de propiedad. Pero el Estado a través de sus dispositivos expresa que ambas modalidades de título de propiedad de la tierra son válidas. En este hecho se puede observar cómo la acción del Estado es contradictoria y dominante a la forma en que el pueblo Huarpe reclama su tierra.

Leyes de ordenamiento territorial

Otra de las leyes que regula el territorio es la Ley provincial N° 8.195 que establece las normas de Ordenamiento de los Bosques Nativos (OBN) en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 6° de la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y en ejercicio del dominio originario de la Provincia sobre sus recursos naturales, en los términos de lo establecido en el Artículo 124° de la Constitución Nacional. Esta ley se ajusta a lo establecido por la Ley N° 5.961 de Medioambiente y la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial de Uso del Suelo y sus modificatorias.

Para detectar si existe conflicto entre las tierras que les corresponden por ley a las comunidades huarpes y la Ley de Bosques Nativos se analizó el documento de Ordenamiento de Bosques Nativos de la Provincia de Mendoza, elaborado por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales y la Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Mendoza. Allí, el criterio N° 10 de sustentabilidad aplicado al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos corresponde a la asignación de Valor por las Comunidades Indígenas y Campesinas, definido como el valor que dan las comunidades indígenas y campesinas a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

Se establece que los gobiernos deben respetar la importancia que para las culturas y valores espirituales de los pueblos originarios reviste su relación con el territorio que ocupan y en particular los aspectos colectivos de esa relación. Se debe garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión, como así también los derechos a los recursos naturales existentes en sus tierras, protección y participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Dentro de la zona no irrigada encontramos los Bosques de la Travesía de Guanacache, que comprende un área protegida establecida como La Reserva Faunística y Florística Telteca, creada en el año 1985 a través de la Ley Provincial N° 5.061, en el distrito San José, la cual cubre aproximadamente 20.400 has. Esta reserva se ubica dentro de las 700.000 has. reclamadas por las comunidades Huarpes, por lo tanto, al ser un área protegida no podría ser expropiada ni titulada a nombre de ningún puestero o pueblo originario.

De acuerdo a los 12 criterios de sustentabilidad del ordenamiento de bosques nativos, se detectan en la zona no irrigada dos categorías de conservación que permiten el hábitat de comunidades indígenas y el uso tradicional que hacen de sus recursos naturales, como así también ser objeto de investigación científica sin generar transformaciones en uso del suelo establecido.

De esta manera se logra inferir que la posibilidad de conflicto por la adjudicación de tierras y la ley de ordenamiento de bosques nativos, no existiría. Por lo cual la Reserva Telteca no sería un impedimento para la expropiación de tierras reclamadas por las comunidades Huarpes.

La provincia de Mendoza es pionera en el proceso de ordenamiento territorial, promulgando la Ley provincial de Ordenamiento Territorial y usos del suelo N° 8.051 en el 2009. Esta ley es fruto del proceso sociopolítico de organización del territorio llevado a cabo por diferentes actores de la sociedad civil como universidad, gobiernos provinciales y municipales, organizaciones sociales, instituciones, etc. La ley de OT no hace mención a los pueblos originarios, ni al territorio delimitado por la Ley N° 6.920, estableciendo la necesidad de ser incorporados en el plan de ordenamiento territorial provincial y el posterior plan de OT municipal (aún no se encuentran aprobados).

Además los pueblos originarios tuvieron escasa o limitada participación en el proceso, ya que solo formaron parte algunas organizaciones y comunidades allegadas al gobierno, pero no se representó a la diversidad cultural y social que existe en el pueblo Huarpe, especialmente en el departamento de Lavalle.

Para conocer la voz de integrantes originarios huarpes en el marco del proceso de ordenamiento territorial provincial se realizó un Taller Participativo (2013) en el propio territorio indígena. Esta actividad se llevó a cabo en el marco de un proyecto de extensión de la Universidad Nacional de Cuyo con integrantes de comunidades de Asunción, San José, Lagunas de Rosario y El Cavadito. Este taller no es representativo de toda la población ni fue vinculante con el proceso del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial (que aún no ha sido aprobado), sin embargo se puede analizar algunos aportes que surgieron del mismo.

Tabla N° 1: Conclusiones del Taller Participativo OT. Tierras no Irrigadas, Lavalle, Mendoza. Año 2013.

VARIABLES	INDICADORES	VISION ACTUAL	VISION FUTURA
	Acceso al agua	Nunca hay agua de riego. Desde hace mas de 5 años (2013) prometieron 3 flujos de agua por año hacia las Lagunas y no se ha cumplido . El agua esta contaminada	Prefieren un sistema de riego que abarque todo el territorio, no una canalización que solo llene el agua de las Lagunas de Guanacache. Tener agua para las pasturas de los animales, chacras y huertas propias. La artesanía en barro y en lana también implica la necesidad de agua.
	Infraestructura	Camino en mal estado. No hay transporte público de pasajeros periódico y que conecte las comunidades. Disparidad entre la población cercana a las rutas y aquellos que viven en el campo adentro	Una forma de integración territorial es mejorar las vías de acceso. Continuar el enripiado que se había iniciado desde el 2010 en La Josefa
Condiciones de hábitat	Acceso a la tierra	Se necesita mucha tierra por la ganadería extensiva. Lo único delimitado es la vivienda, la tierra es de todos. Queremos que nos reconozcan en ella. La tierra originaria esta exenta de impuestos	Título comunitario y la divisiones internas consensuarlas entre la población que habita el lugar, no definida por actores externos
	Educación	Las instalaciones están bien, pero la educación en algunos casos no contempla la identidad originaria. La educación tampoco ayuda al arraigo de los niños y jóvenes del lugar. Importan costumbres. Hay muchas familias seducidas por las luces de la ciudad.	Educación intercultural y bilingüe. Educación de nivel terciario en el lugar.
	Salud	Hay centro de salud y postas sanitarias, pero en una emergencia acuden al Hospital Sicoli de la Villa Tulumaya. La atención es discontinua (cada 15 días en algunos casos)	Mejorar los caminos para acceder con mayor velocidad a los centros sanitarios de alta complejidad. Tener ambulancias propias en las comunidades.
	Trabajo	Hace 40 años las actividades económicas estaban diversificadas. Hoy si quieren trabajar se deben ir a otros territorios	Trabajo para los jóvenes para que se queden a vivir en el lugar.
Actividades económicas	Producción caprina	Diferencia entre los productores caprinos. Los que viven cerca de las rutas u acceso viales en buen estado tienen comercialización directa con los compradores. Aquellos puestos alejados, incorporan un intermediario vendiendo a precio más baratos	Agua para los animales- Sacar los alambrados
	Migración	Los jóvenes migran en busca de trabajo	Necesidad de un proyecto sustentable, no solo económico, sino integral para que las familias no se desmembrén. La población quiere vivir en el campo.
	Identidad territorial	No se identifican con un distrito, con un territorio único indígena.	Territorio indígena Huarpe
Territorio	Propiedad colectiva	Único título a nombre de las comunidades Huarpe. Hay comunidades y referentes que no viven en el territorio y que digitan el proceso comunitario hacia la división del territorio en partes fragmentadas.	Territorio común con un proyecto diverso e integral hacia toda la población. La adjudicación de las tierras a los pueblos originarios se enmarca dentro del buen vivir.
	Puesteros-privados	Conflictos con otros actores que tienen títulos supletorios. Violencia por alambrado y cierre de predios privados. Hay familias que aun no tienen la noción indígena tan arraigada.	Que se aplique la Ley N° 6.920 y se restituya el territorio Huarpe.
Organización social	Relación con el Estado provincial	Los avances de la Ley N° 6.920 son por la presión establecida desde la organización comunitaria indígena al gobierno provincial.	Tener en cuenta la voz de todas las personas del secano. Los beneficios distribuidos para todos. Un proyecto integral no solo para las zonas de cultivo y urbanas, sino para la población que quiere vivir en el secano.
	Relación con el Estado local	Hay integrantes que trabajan en el Municipio beneficiando a sus familias o parte de su comunidad afín a éstas y su ideología. Las comunidades originarias se identifican como ciudadanos lavallinos.	

Fuente: Elaboración propia. Lavalle, Mendoza, 2013

Conclusiones

El territorio del norte de la Provincia es producto de una tensión de lógicas que lo conciben desde diferentes vertientes, convirtiéndose en una arena de disputa entre diferentes formas jurídicas de identificarse territorialmente. Si bien en los últimos 30 años se han sancionado normas jurídicas con el afán de regularizar el dominio de la tierra se han establecido diferentes identificaciones de acceder al mismo territorio. Este es el caso de la dualidad de leyes establecida por la Ley N° 6.920 de reparación y restitución de la tierra Huarpe y la Ley N° 6.086 de arraigo de puesteros. En la primera se reconoce el territorio como propiedad comunitaria del pueblo Huarpe prevaleciendo la función social de la propiedad y por el otro se establece el acceso a la propiedad privada priorizando el derecho individual.

También se concluye, a través de su intervención, que el rol del Estado y su accionar en el nivel *meso* implica un posicionamiento ambiguo y contradictorio, ya que por un lado declara una política indígena de autoreconocimiento buscando reparar y restituir las tierras y por otro otorga el reconocimiento por personería jurídica a las comunidades huarpes. El discurso es un autoreconocimiento que se valida a partir del “reconocimiento” por parte del Estado. Esta situación establece una clara desigualdad entre comunidades que sí tienen personería jurídica y aquellas que no acceden a dicha instancia, dividiendo las comunidades que “sí” y las que “no” acceden al título de la tierra huarpe.

Esto provoca que el rol del Estado, desde un nivel municipal, denote en una relación jurídico política controlada por un poder racionalista que manipula dicho territorio. Un ejemplo del ejercicio de poder sobre la población que habita el territorio se establece en que gran parte los servicios básicos para la habitabilidad digna de esta población depende de la institución municipal. De esta manera, la administración local somete a la población del secano al acceso de políticas públicas mínimas, excluyendo aquellas políticas que necesitan del dominio de la tierra para su implementación como es la política de construcción, acondicionamiento y refacción de vivienda, entre otras.

El Estado provincial, a través de la norma jurídica provincial N° 6.920, produce un claro

avance en el reconocimiento y restitución del territorio indígena, pero en su declaración jurídica no expresa el modo de acceder a la tierra. Esto provoca una fragmentación en la organización interna de las comunidades, un obstáculo más a la hora de restituir finalmente las tierras a las comunidades huarpes.

Estas implicaciones del Estado tanto *meso* como *micro* en el territorio apropiado por las comunidades huarpes y puesteros se manifiestan en conflictos sociales de la vida cotidiana de dicha población. Las comunidades originarias y puesteros se apropian del territorio tanto simbólica como materialmente, ya que la tierra es un medio de subsistencia, parte de las comunidades y puesteros, necesaria para el desarrollo de la vida. El título de la tierra le restituye a estas poblaciones el acceso a derechos básicos y el reconocimiento en la apropiación del territorio.

En la actualidad, sólo unos diez puesteros aproximadamente han accedido al título de la tierra por la Ley N° 6.086 y la comunidad de Lagunas del Rosario a través de la Ley N° 6.920. Sin embargo, las once comunidades reconocidas, las comunidades no reconocidas por el INAI y familias de puesteros siguen a la espera del proceso de entrega de las tierras y de un ordenamiento territorial que los involucre mejorando sus condiciones habitables actuales.

Se concluye que el territorio se sujeta a diferentes ordenamientos: el interno de las comunidades y puesteros y los ordenamientos que vienen de fuera (por el Estado en sus diversos niveles). Es evidente que estas situaciones no ocurren de manera absoluta, es decir, cada local no es totalmente autónomo o, en el otro extremo, totalmente heterónimo (comandado por el otro). Lo que ocurre son situaciones híbridas y asimétricas. Esta perspectiva es esencial, en la conceptualización del territorio, para la comprensión de la realidad social.

La visualización de esas dos formas de apropiación del territorio y el conflicto en el acceso a la tenencia de la tierra podría plasmarse en un programa dentro del plan de ordenamiento territorial de la provincia, a fin de encontrar una posible solución y concreción del acceso a la propiedad de la tierra.

Bibliografía

- Escolar, D. (2007). *Dones étnicos de la Nación. Identidades huarpe y modos de producción de soberanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Katzer, L. (2009). "Tierras indígenas, demarcaciones territoriales y gubernamentalización. El caso Huarpe, provincia de Mendoza". *Revista Avá* N°16, diciembre 2009, p. 117.
- Manzanal, M., Arqueros, M.X., Arzeno, M. y Nardi, M.A. (2009). "Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica". *Revista Eure*, Vol. XXXV, N° 106, diciembre-sin mes, 2009, pp. 131-153. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Manzanal, M. y Villarreal, F. (2010). *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Buenos Aires: CICCUS.
- Nussbaumer, B. (2014). "Pueblo, Territorio y Autonomía. Tensiones en los modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho en la Argentina". *Revista de Sociología del trabajo - Estudios culturales - Narrativas sociológicas y literarias*- NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 23, Invierno 2014, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad.
- Oszlak, O. (2011). El rol del estado: micro, meso, macro. VI *Congreso de Administración Pública* pp. 12-12. Resistencia, Chaco: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Mazurek, H. (2012). *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social* (2ed.). La Paz, Bolivia: Universidad de Postgrado para la Investigación Estratégica en Bolivia
- Lobos, N. (2004). "Para pensar la identidad cultural en el desierto de Lavalle". *Revista Confluencia*, año 1, N°4, pp. 2-5, 14-17. ISSN 1667-6394. Mendoza, Argentina.
- Saldi, L. (2013). Municipio, identidad cultural y comunidades indígenas. El caso huarpe en el noreste de Mendoza. *Revista Identidades*. Año 3, N° 4, junio 2013, pp. 48-71. ISSN 2250-5369
- - - - - (2015). Procesos de comunalización y territorialización indígena: disputas, rupturas y alianzas en el caso huarpe (centro-oeste argentino). *Revista Cuadernos Interculturales*.