

Ana Sugranyes: el derecho a la ciudad y las políticas en vivienda social.

Desde el primer momento en que nos contactamos con Ana Sugranyes, tuvo total disposición para ser entrevistada. En un día lluvioso y acompañados de un té de jengibre, nos recibió cordialmente en las oficinas de HIC para conversar distendidamente sobre las políticas habitacionales y el derecho a la ciudad.

¿Qué entienden ustedes como organización respecto al “derecho a la ciudad”?

La ciudad es un proceso de cambio, en el cual la ciudadanía tiene el derecho de recuperar la ganancia que produce la ciudad. El “derecho a la ciudad” es entonces una bandera de lucha por la redistribución de los bienes comunes; es un tema de ciudadanía, de hacer ciudades que correspondan al “buen vivir”. Para más antecedentes, puedes consultar nuestro libro [“Ciudades para todos: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias”](#).

La primera persona que formuló el concepto de “derecho a la ciudad” fue Henry Lefebvre en el contexto francés del 68’.

Desde finales de los años ‘80, desde HIC (Habitat International Coalition) –una red de 300 organizaciones de la sociedad civil en 120 países luchando por los derechos al hábitat y la justicia social– lo hemos venido trabajando, sobre todo con contribuciones de Brasil.

Allí había una lucha muy amplia en la que coincidían pobladores, sindicatos, la Iglesia con un papel muy importante, el Partido de los Trabajadores (PT), que era de oposición en ese entonces. Se retomó la idea de pensar la ciudad en función de los derechos económicos, sociales y culturales, DESC, entre los cuales está el derecho a la vivienda. Estos derechos son indivisibles e interdependientes: el derecho a la vivienda cruza el derecho a la educación, a la salud, al empleo, a la movilidad; hablamos entonces de los derechos de todas y todos de hacer ciudad.

La lucha por el derecho a la ciudad en Brasil, entre los años 80’y 90’, logró la aprobación de un conjunto de leyes, el Estatuto de la Ciudad, donde entre muchos aspectos, sobresale la participación ciudadana, con mecanismos de participación vinculante de la población en las decisiones de la ciudad; un desafío, del cual distamos mucho aquí en Chile.

Posteriormente, en el marco del Foro Social Mundial, formulamos la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, basada en la función democrática de la ciudad, la función social de la propiedad y del suelo –tema complejo en Chile–, el reconocimiento de la

participación ciudadana vinculante –tema ausente en Chile– y otros aspectos relacionados a los derechos humanos colectivos del “buen vivir” en el territorio.

¿Cómo se aplica hoy el concepto de “derecho a la ciudad”?

En la práctica, se ha logrado colocar esta dimensión territorial de derechos humanos la formulación de las Constituciones de Ecuador y Bolivia; también existe ahora la Carta por el Derecho a la Ciudad en el D.F. de México y sus veinte millones de habitantes.

Un geógrafo connotado, David Harvey, dos veces nos lo ha venido a explicar aquí en Santiago. De las enseñanzas de Harvey, hemos aprendido que, a final de cuenta, la construcción del derecho a la ciudad es un tema de ciudadanía; llegar a los instrumentos legales que garanticen el derecho a la ciudad es un proceso largo que depende, ante todo, del poder en la calle.

En Chile, el tema del derecho a la ciudad es un discurso más, que está usado por unos y otras. Los primeros en considerarlo fueron los de Ciudad Viva, y lo llamaron los “derechos urbanos.”

Es una lucha de largo aliento, porque estamos enfrentados a una falacia: las políticas públicas y especialmente las que tienen una connotación territorial no tienen en cuenta el enfoque de los derechos humanos. Creo que en materia de salud, con el Auge, algo está pasando; en materia de educación, con los estudiantes en la calle, también pasa algo.

Sin embargo, en los temas de vivienda, territorio y ciudad, no pasa nada. La consagración total de la propiedad privada como eje constitucional se contradice a todo enfoque de derechos humanos colectivos. Pero vamos avanzando. Es así como ya por segunda vez estamos realizando estudios para el Instituto Nacional de Derechos Humanos en el que se precisa el alcance y estándar del derecho a la vivienda en Chile. Primero se hizo un estudio para entender dónde la normativa cruza, o no cruza, la especificidad del derecho a la vivienda adecuada; ahora, con la Corporación SUR, otro estudio para caracterizar los sectores vulnerables al derecho a la vivienda en Chile. Estos son pasos; hay otros, sociales, políticos y técnicos en los que vamos avanzando en distintos frentes.

Desde hace años ya, hemos puesto el tema en el tapete: consideramos que el concepto subsidiario de la supuesta “política habitacional” responde a criterios de de una política de financiamiento para el acceso individual a la vivienda, pero no guarda relación alguna con todos los elementos necesarios de una política habitacional: el territorio, la sociedad, las condiciones de vida de las colectividades en el territorio.

Las políticas de vivienda han sido definidas por el subsidio habitacional desde hace 35 años ya, en tiempos de la dictadura con los primeros ensayos de la erradicación de los campamentos, no siendo ésta una política de vivienda sino que de ciudad: a principios de los 80', el Estado definió la ciudad que conocemos hoy, esta ciudad segregada, ya sea en términos políticos, de gobernanza y de calidad de vida de cada habitante.

Además algunos de esos sitios tenían alto valor...

Así es, los terrenos con potencial para el negocio inmobiliario se liberaron y se limpiaron; y los terrenos de poco valor en la periferia recibieron a los pobres erradicados y, más tarde, con el *voucher* del subsidio en la mano. Este plan de erradicación corresponde a principios geopolíticos, porque no se trasladaron los campamentos de Santiago, Providencia o Las Condes a La Pintana o Renca, sino que se dividieron a las familias, a las organizaciones y a los dirigentes para así reinar y dominar; sumado a esto la división administrativa de la ciudad, para así hacerla claramente segregada, gobernando a los pobres y ricos de forma bien separada.

¿Y qué ocurre desde los 90' en adelante? ¿Hay una evolución?

Lo descrito anteriormente ocurre en tiempos de la dictadura, que definió el mecanismo del subsidio, el llamado "círculo virtuoso" con financiamiento compartido entre la banca, el Estado y la familia. Las viviendas que se hicieron en los años 80' son un desastre, pero si veo las que se hicieron, al lado de las anteriores, en los años 90', pues son peores, por la mayor cantidad, por las grandes concentraciones de pobreza homogénea y por la mala calidad. En los años de la transición democrática, se mantuvieron los mecanismos y políticas públicas ensayadas por los neoliberales. Hubo una transición de derechos cívicos y políticos, pero los derechos económicos, sociales y culturales quedaron atrás.

De alguna forma se dice que "lo estamos haciendo bien" porque se produjo un incremento en la cobertura...

Así es. Con los gobiernos de la Concertación y ahora con este último gobierno pareciera que todo se explica con los números, que no explican ni la realidad social ni la realidad territorial. Verdad que en los años 90', el déficit de vivienda era enorme. Había que encontrar una salida al déficit, pero los problemas surgieron delegando todo el proceso de producción a los privados, inclusive la localización de la vivienda en un contexto de desregulación.

En términos de responsabilidad del Estado, es un gran problema que vemos, ahora también, en la reconstrucción post-terremoto: no se puede dejar al interés privado de las élites la elección del lugar de residencia de los pobres.

Para el futuro del “buen vivir” en Chile, los costos sociales de esta segregación espacial serán muy graves.

En los años 70´y 80´ nos preguntábamos si era posible que el Estado diera respuesta a la demanda de vivienda, por tratarse de una política muy cara. Y la respuesta es que sí, se puede; se pueden movilizar los recursos necesarios y Chile lo ha demostrado, pero no se puede dejar toda la definición de la calidad de la vivienda, del barrio y de la ciudad en manos de los privados.

¿En ese sentido ha “involucionado” la política habitacional en Chile?

Depende. Si nos centramos en la cantidad, definitivamente en los últimos años se ha construido mucho menos que en años anteriores para los pobres. La promesa de 750.000 mil viviendas en los cuatro años de este gobierno se cumplirá para la estadística de subsidios entregados. Es que los números presentados por el Minvu confunden: las cifras se pierden entre soluciones entregadas y en proceso de producción.

Más de trescientas mil familias se quedarán con el *voucher* en la mano sin solución concreta.

Y en relación a la calidad del barrio y las políticas de vivienda ¿qué opinión tienen ustedes?

Durante diez años, con Alfredo Rodríguez en torno al libro “**Los Con Techo: un desafío para la política de vivienda social**”, hemos estado luchando para que se retome el tema de la calidad. Sí, existen avances, las viviendas ya no son de 28 metros cuadrados, la construcción ha mejorado gracias a los avances en la tecnología. Sin embargo, hay dudas, viendo las obras de la reconstrucción en las cuales hay muchos problemas de calidad.

En los años 80´ y 90´ un grupo de unas pocas empresas se especializaron en el rubro de la vivienda social. Este interés se ha perdido, porque ya no es atractivo, no es rentable; entonces se están atendiendo otros sectores de mayores ingresos. Eso se puede ver en la construcción masiva de viviendas de 40 metros cuadrados en Santiago centro.

Es un desplazamiento del nicho de los “Bajos de Mena” a los “Bajos de Santiago”, repitiendo la misma lógica, con un estándar mayor, sí, pero a sabiendas que la próxima fase de mayor precariedad de vivienda será en los “Bajos de Santiago”. El

hacer construcción en altura sin ninguna participación de la gente, sin pensar en el entorno, es la repetición de un mismo problema. La lógica de los nichos de gran rentabilidad, posiblemente se desplazará hacia nuevas áreas urbanas, como en Lo Prado, que tiene muchas estaciones de Metro, o Cerro Navia, a menos que realmente logremos cambiar algo.

Para cambiar algo, el desafío se centra en un tema Constitucional. Desde la Constitución, debemos repensar la función social de suelo, no sólo en función de expropiaciones para vías de alta velocidad o situaciones de emergencias –como ahora se entiende–, sino que en función de los derechos de la ciudadanía. En esto estamos trabajando desde el año pasado, por ejemplo en la Bial de Arquitectura, donde analizamos la responsabilidad del gremio en colocar los temas del territorio y de la ciudad en nuestra nueva Constitución.

En ese sentido los desafíos futuros de las políticas habitacionales estarían relacionados a esas modificaciones constitucionales...

Constitucional y después todas las leyes necesarias; sino, no va a ocurrir nada...

¿Qué opinión tiene usted sobre el Programa Segunda Oportunidad? ¿Significa un cambio en las políticas habitacionales?

De momento, este Programa, y en función de lo que está ocurriendo en los Bajos de Mena, donde acompañamos a las organizaciones poblacionales pareciera más hecho para la televisión y no para la gente. No es la primera vez que hay que destruir conjuntos de viviendas sociales. Pensemos en lo que ocurrió en Temuco, en la Villa Los Cóndores; pasó lo mismo: llega el Serviu y ofrece un *voucher*; con esto divide una vez más; con 15 millones de pesos, no se resuelve el acceso a la vivienda en la ciudad.

En respuesta a las dudas de los pobladores afectados, el Minvu anuncia ofertas de viviendas en Paine, Buin o Lampa; es decir, la misma historia, lejos en la nueva periferia. Similar situación ocurrió en Temuco. De las 900 familias, 800 se fueron donde pudieron y 100 pelearon y se quedaron. Entonces es una historia que se repite y que no responde a una alternativa de respeto a la dignidad de los pobladores. Los problemas de los Bajos de Mena no están en un proyecto, como él de Coloane que están destruyendo ahora; el meollo está en todo el sector en donde durante veinte años se sumaron decenas proyectos separados –siempre con un número de viviendas inferior a las quinientas unidades, para evadir la evaluación de impacto

ambiental– sin posibilidad de interrelación entre la gente u otros proyectos, sin vida posible de barrio.

Las posibilidades de una “segunda oportunidad” pasan por el empoderamiento de los pobladores, un largo proceso de construcción de confianza e identidad; hacer del habitante el protagonista de la recuperación de su espacio, de sus identidades y de su calidad de vida.

Pero si entras ahí con la televisión y retroexcavadoras no se vas a llegar a ninguna solución real.

Pensemos más bien en construir centros cívicos, transformar esta “ciudad dormitorio” en barrios dignos; salir de la lógica de “la vivienda que me tocó”, del “vivo aquí como en una cárcel”, el “debo dejar a los niños encerrados”.

No es una “segunda oportunidad”; es una oportunidad de limpieza y creación de nuevos negocios porque estos terrenos han subido de valor. Una segunda oportunidad se construye con la gente; no con retroexcavadoras.

Y esto nos lleva al meollo del tema del Minvu, tan convencido de la privatización, que ha perdido toda autoridad moral-técnica para hacer ciudad. El Minvu de los años 90´, con Etchegaray, hablaba con los allegados e intentaba hacerles partícipe del proceso del subsidio habitacional. En cierta forma, el Serviu mantenía algún rol en la asignación de faenas y en la supervisión; pero ahora ya nada.

Las Egis (Entidad de Gestión Inmobiliaria Social) se han transformado en una mano más de las empresas para organizar la demanda. Reconozco que existen Egis que trabajan bien, pero son una minoría. Un ejemplo es la Egis de MPL (Movimiento de Pobladores en Lucha) que muestra una forma de autogestión para pensar la vivienda y el barrio. Durante el gobierno de Piñera se intentó negociar algunos elementos de autogestión en los decretos de vivienda social, pero sólo fue una ilusión política.

Y respecto al suelo, ¿existe escasez para la vivienda social?

Es el cuento de siempre. Me acuerdo, en el Minvu a mediados de los 90´, los asesores del Ministro ya venían con la frase tajante: “el suelo de Santiago no resiste una inversión menor a 800 UF”. Es el cuento que corresponde al concepto de ciudad y vivienda determinado únicamente por el valor del suelo.

Bien sabemos que en cualquier parte del mundo, la calidad de vida en la ciudad se hace en función de políticas de suelo, de bancos de terreno, de cobrar la plusvalía, de facilitar permutas, de pensar el hábitat en toda su complejidad y no sólo en función de la rentabilidad de la inversión por metro cuadrado de terreno.

Decir que hay escasez de suelo es otra falacia; lo que hay es escasez de voluntad política para producir territorios y viviendas dignas para todas y todos, ricos y pobres.

Y para terminar, qué nos podría decir....

Quiero dejar puertas abiertas, en el sentido que, en los últimos seis años, sí ha habido una rearticulación paulatina de los movimientos poblacionales en Chile, con disputas, avances y retrocesos, pero se está avanzando. La lucha por la vivienda digna con enfoque de derechos humanos está avanzando. Hemos aprendido de los estudiantes. Con una diferencia: la educación es socialmente transversal, mientras que el hábitat afecta a los pobres. Es difícil articular fuerzas desde la realidad del territorio segregado.

En este año de elecciones, veamos qué proponen los y las candidato-a-s. De momento, no hay muchas propuestas basadas en un enfoque de pleno respecto a los derechos ciudadanos. Como lo aprendimos: los derechos se construyen en la calle, se formulan entre las organizaciones sociales y luego viene la tercera etapa de los instrumentos legales para que la realización de políticas públicas nos permita (re)construir una ciudad para todos y todas.

Otro ejemplo: Periódicamente, el Estado debe reportar su apreciación de cumplimiento de los derechos humanos; ahora en el 2013, es el turno de Chile. En un informe paralelo, con HIC, organización con estatuto consultativo de las Naciones Unidas, vamos a señalar la ausencia de enfoque de derechos humanos en materia de vivienda.

Son desafíos a largo plazo, más allá de cuatro años de un gobierno. Sigamos en la lucha.