

**ENTORNO
CONSTRUIDO
EN BARRIOS
VULNERABLES:
APROXIMACIONES
PARA POLÍTICA
PÚBLICA**

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

Abril 2024
N°37

ENTORNO CONSTRUIDO EN BARRIOS VULNERABLES: APROXIMACIONES PARA POLÍTICA PÚBLICA

© Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable
CEDEUS

Autor

Cristhian Figueroa, Sebastián Rodríguez, Martín
Álvarez, Camila Muñoz, Roxanna Ríos

Cómo citar este documento:

Figueroa, C., Rodríguez, S., Álvarez, M., Muñoz, C., Ríos, R., (2024). *Entorno construido en barrios vulnerables: aproximaciones para política pública.*

Documento para Política Pública N°37. Centro de
Desarrollo Urbano Sustentable, Santiago.

<https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.37>



Atribución-NoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)
Primera edición
Abril 2024 / N°37

**ENTORNO
CONSTRUIDO
EN BARRIOS
VULNERABLES:
APROXIMACIONES
PARA POLÍTICA
PÚBLICA**

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

PUNTOS CENTRALES

El entorno construido ha sido clave en políticas y programas que buscan mejorar barrios vulnerables. La evidencia que sustenta tales iniciativas es, no obstante, escasa. Mediante el estudio de un barrio vulnerable, pero que se encuentra en ascenso, se provee evidencia para comprender el rol del entorno construido en contextos de vulnerabilidad socioeconómica.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, y a lo largo del mundo, se han multiplicado los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en barrios socio-económicamente vulnerables. Chile no ha sido la excepción y, construyendo sobre los aprendizajes obtenidos de experiencias pioneras nacionales e internacionales, ha levantado una batería de programas y políticas que, desde distintos puntos de vista, buscan prevenir o revertir los procesos de deterioro físico y social en el que se encuentran algunos barrios de las ciudades del país.

En todas las iniciativas, el entorno construido juega un rol primordial, siendo, con frecuencia, el factor sobre el que se articulan las intervenciones en los territorios y con el que se espera producir un cambio en las dinámicas sociales de los barrios. Sin embargo, a pesar de la relevancia que se le otorga a lo construido en los programas de mejoramiento, no existe mucha evidencia que ayude a comprender el rol que juega en contextos de vulnerabilidad socioeconómica. El presente documento busca avanzar en aquella dirección y proveer aproximaciones que permitan, por un lado, comprender la complejidad del entorno construido y, por otro, los impactos que parece tener en otras esferas (social, simbólica).



Claudio Arrau, El Bosque, Santiago. Fotografía: Archivo CEDEUS.

ANTECEDENTES

El entorno construido ha sido un elemento clave en las políticas urbanas recientes. Ha sido crucial para agendas que han moldeado la producción de espacios públicos (por ej., espacios defendibles, ver Newman, 1972; políticas de tolerancia cero, ver Kelling y Coles, 1996), los nuevos desarrollos urbanos (por ej., Nuevo Urbanismo, ver Calthorpe, 1993; Katz et al., 1994) y la regeneración de barrios centrales que, por distintos motivos, se encuentran inmersos en procesos de obsolescencia (Carmon, 1997).

Aquellas aproximaciones y agendas han estado sustentadas por una rica discusión que ha demostrado la relevancia que el entorno construido tiene para la vida de las ciudades. Profundizando en las conclusiones alcanzadas por trabajos pioneros (Jacobs, 1961; Gehl, 1987; Whyte, 1988), un número significativo de trabajos ha provisto evidencia que sugiere que las características físicas de los espacios urbanos influyen en el comportamiento de las personas (por ej., patrones de movilidad, uso del espacio público) y las maneras en que se relacionan (encuentro) y, por lo tanto, pueden ayudar a paliar una serie de problemáticas que afectan a las ciudades contemporáneas (sedentarismo, dependencia del automóvil, emisiones de gases de invernadero, etc.) (Ewing y Cervero, 2010; McCormack y Shiell, 2011; Wang y Yang, 2019).

La evidencia, sin embargo, no ha sustentado de igual manera las políticas que han buscado intervenir y recuperar barrios socio-económicamente vulnerables. Los trabajos que abordan tales contextos han sido poco conclusivos y han indicado que el entorno construido parece ser uno de los muchos factores que perpetúan la vulnerabilidad socio-económica de los territorios (Galster,

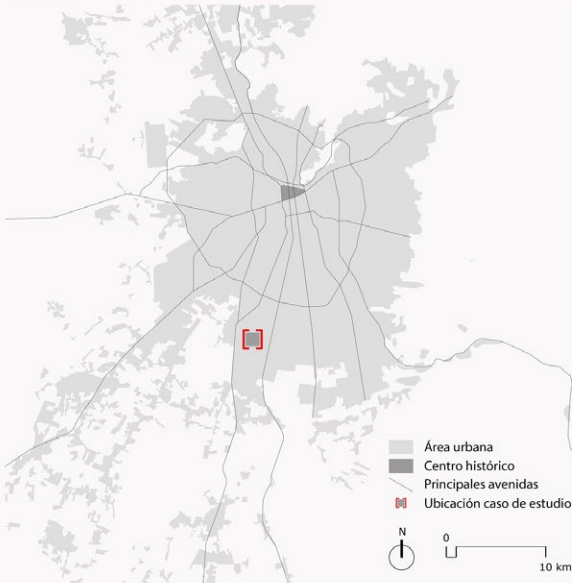
2011; Lawder et al., 2013). A esto se suma que la evidencia proviene principalmente de ciudades y sociedades cuyas características difieren significativamente de las chilenas y, más ampliamente, de las metrópolis latinoamericanas (Figueroa et al., 2019).

Con el fin de aportar con evidencia local a las políticas públicas chilenas, este documento reporta las conclusiones alcanzadas luego de estudiar un barrio de Santiago (Códore de Chile) que inició su construcción en la década de 1950 y que se consolidó en las décadas siguientes con el esfuerzo de la comunidad y con la intermitente asistencia del Estado. El estudio busca colaborar con la política pública desde una perspectiva distinta, explorando las dinámicas socio-espaciales de un barrio que, a pesar de tener muchas características en común con la periferia vulnerable (por ej., ausencia de espacios públicos y equipamientos significativos, trama urbana compleja), se encuentra en ascenso. Más específicamente, el trabajo se enfocó en el corazón del barrio, una calle altamente comercial que posee una vibrante vida pública (Calle Claudio Arrau). Como muestra la Figura 1, en la calle convergen una serie de pasajes (algunos sin salida), siendo, además, la única vía que atraviesa completamente el barrio. En esta calle se aplicó una metodología cualitativa secuencial compuesta por las siguientes cuatro herramientas:

1. Levantamiento: en el que se registraron en terreno las características físicas de la calle (por ej., fachadas, veredas, arborizaciones).

2. Entrevistas semiestructuradas: (24 participantes) en las que se invitó a personas que atienden los comercios a conversar sobre la calle, su trayectoria,

Ubicación del caso de estudio



Paisaje de la calle



Trama vial



Figura 1. Localización y estructura de la calle Claudio Arrau. Fuente: elaboración propia.



Claudio Arrau, El Bosque, Santiago. Fotografía: Archivo CEDEUS.

sus estructuras sociales y características físicas y los impactos que tuvo el estallido social sobre sus dinámicas socio-espaciales. Se les consultó, además, sobre sus expectativas y lo que creen que ocurrirá con la calle en el futuro.

3. Entrevistas móviles: (12 participantes) en las que se invitó a residentes del barrio a caminar por la calle y conversar sobre lo que implica habitarla. También se les invitó a hablar sobre el futuro de la calle y evaluar distintos aspectos de la misma (por ej., accesibilidad universal, convivencia entre distintos medios de transporte).

4. Taller: (12 participantes) en el que se invitó a residentes a discutir de manera grupal los aspectos de la calle que debieran permanecer en el tiempo y las maneras en que se podría mejorar en el futuro.

Con el consentimiento de los participantes, el taller, las entrevistas semiestructuradas y las entrevistas móviles fueron grabadas en audio, transcritas y luego analizadas con una aproximación inductiva, orientada a identificar narrativas, omisiones y patrones en las respuestas de las personas (Fossey *et al.*, 2002). Finalmente, el registro en terreno y las entrevistas semiestructuradas formaron parte de una investigación CEDEUS que, en colaboración con Singapore University of Technology and Design, fue realizada durante la segunda mitad del año 2022 y la primera mitad del año siguiente. En tanto que las entrevistas móviles y el taller se realizaron en el marco del Laboratorio Urbano “El Bosque” llevado a cabo durante el año 2023.

ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En Latinoamérica, el mejoramiento de barrios estuvo inicialmente enfocado en los asentamientos informales. Programas como *Favela Bairro* (Río de Janeiro, Brasil), *Programa de Aceleração do Crescimento* (Brasil), *Hábitat* (México) y *Chile Barrio* (Chile) buscaron integrar a los habitantes de aquellos asentamientos en la “sociedad formal” mediante la provisión de servicios básicos (agua potable, saneamiento), la regularización de la vivienda y la consolidación del espacio público (pavimentación de calles) (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2002; Andreatta, 2005; Arzaluz & Jurado, 2006; Peçanha, 2009). Las políticas de mejoramiento tomaron un nuevo impulso en la región a raíz de los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) que, desarrollados en Medellín, abordaron nuevas dimensiones (por ej., movilidad y transporte) y transformaron significativamente territorios altamente vulnerables (Calderón, 2008).

En el caso chileno, el programa de mejoramiento más reconocido es el “Programa de Recuperación de Barrios - Quiero Mi Barrio” (PQMB) que, creado en el año 2006, busca suplir el déficit de espacio público y equipamientos que poseen los barrios que se encuentran inmersos en procesos de deterioro físico y social (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022). El programa tiene por objetivos (i) recuperar o dotar de equipamiento comunitario y espacios públicos a los barrios, (ii) mejorar las condiciones de los entornos barriales y (iii) favorecer el uso y apropiación del espacio público y, hoy en día, se articula sobre los siguientes ejes: identidad y patrimonio, medio ambiente, seguridad y cuidados y género (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022).

Más en detalle, el Programa de Recuperación de Barrios comienza con la identificación de un territorio específico mediante metodologías que integran variables de distinta naturaleza (deterioro urbano, vulnerabilidad social). Luego de seleccionado el barrio, el programa se instala en el territorio (Fase I), conformando el Consejo Vecinal de Desarrollo, elaborando un diagnóstico compartido y un plan maestro, firmando un “Contrato de Barrio” y construyendo una “obra de confianza” (Fase I, duración máxima de 11 meses). Esta etapa es seguida por la concreción de los compromisos establecidos en el contrato (Fase II, duración máxima de 43 meses) y el cierre y evaluación de la intervención en el barrio (Fase III, duración máxima de 4 meses) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022).

Quiero mi Barrio se ha vuelto un programa regular del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ganando complejidad con el tiempo y supliendo algunas de sus deficiencias. Así, se han prologado los acotados plazos de intervención iniciales (de 24-36 meses a 48-60 meses, ver MINVU, 2008), identificado aprendizajes y refinado los procesos de participación ciudadana (MINVU, 2017) e integrando otras iniciativas que también apuntan a mejorar el espacio público de los barrios (por ej., Pavimentación Participativa, ver MINVU, 1994; Servicio de Vivienda y Urbanización - Región del Biobío, 2023). Hasta el año 2022, el Programa Recuperación de Barrios había intervenido 762 barrios y beneficiado a más de un millón y medio de personas (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022).

En paralelo, han emergido otras iniciativas que, con distintos mecanismos, también buscan prevenir o revertir el deterioro que experimentan los barrios.

Destacan el “Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios” que financia proyectos para la vivienda (mejoramiento, ampliación o adecuación) y la construcción o mejoramiento de equipamientos comunitarios y áreas verdes a comunidades organizadas (MINVU, 2018). A este se suma el programa “Somos Barrio” (antes llamado Barrios Prioritarios) que se enfoca en territorios socio-económicamente vulnerables, pero que se encuentran particularmente expuestos a la violencia urbana (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2022). A diferencia de la mayoría de las iniciativas, este programa se aloja en el Ministerio de Interior y Seguridad y no en la institución tradicionalmente encargada del mejoramiento de barrios (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y, consecuentemente, se enfoca en la disminución de la violencia y la inseguridad (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2022). El programa involucra distintos sectores (policías, obras públicas, vivienda y urbanismo, transporte) y se articula sobre cuatro pilares (policial, comunidad, familias, barrio) e incluye intervenciones en el entorno construido para atenuar situaciones que podrían propiciar la ocurrencia de delitos en el espacio público (por ej., lugares con iluminación artificial deficiente) (Dirección de Presupuestos [DIPRES], 2023).

Si bien existen avances, aquellos programas, y particularmente Quiero mi Barrio que lleva más tiempo en operación, han tendido a tener dificultades significativas para incluir otros sectores (por ej., salud, educación) y tener aproximaciones más integrales (Sepúlveda *et al.*, 2009; Campos, 2014). En la misma línea, se ha argumentado para Chile (Urzúa, 2017) y otros lugares (Koskela y Pain; 2001; Wacquant, 2016) que existe una “sobre” atención al entorno construido a pesar de que

no se comprende con claridad cómo se influye en otros esferas (por ej., social, simbólica) y afecta a otros fenómenos, como la inseguridad. Como han alertado trabajos que han revisitado y cuestionado el concepto de barrio (Madden, 2013; Sharkey y Faber, 2014), los programas parecen también tender a actuar dentro de los límites de polígonos que no necesariamente se condicen con lo que las personas consideran “su barrio” ni con sus experiencias cotidianas. La misma mecánica también puede reforzar límites y la, ya alta, fragmentación socio-espacial que sufren los territorios en donde se ubican los barrios más vulnerables (Greene *et al.*, 2014).

RECOMENDACIONES

Los resultados del trabajo mostraron que el barrio estudiado ha tendido a seguir una trayectoria distinta al deterioro que experimenta la mayor parte de la periferia de menores recursos de Santiago por al menos los siguientes factores:

- **Sensación de progreso del barrio percibida por los residentes**, que se refuerza permanentemente a través de acciones del estado y la comunidad que van marcando “hitos”.
- **Sensación de baja movilidad residencial**, que ha fortalecido la cohesión de la comunidad.
- **Sentimiento de que se habita un lugar excepcional**, que ha tendido a promover la protección del espacio público y, más ampliamente, del barrio.

Aquellos factores se encuentran íntimamente ligados al entorno construido y muestran que las políticas que

buscan intervenir y recuperar barrios socio-económicamente vulnerables deben abordarlo como un fenómeno complejo, que tiene impactos en la **esfera simbólica** y cuyos atributos están cargados de significado:

i) Los hallazgos indican que se debe poner particular atención a los procesos de barrios autoconstruidos y el paisaje de las calles, pues reflejan progreso y promueven significativamente el apego y cariño que los residentes sienten hacia sus barrios.

El entorno construido también influencia la **esfera social** de los barrios más vulnerables. Así, el análisis de los datos recogidos en esta investigación mostró que:

ii) El **comercio local**, y especialmente la proximidad a la cual se localizan tiendas de distinta naturaleza (por ej., almacenes, farmacias, centros de belleza), facilita la construcción de vínculos de distinta naturaleza (por ej., familiaridad, vecinales) y, en consecuencia, fortalece la cohesión barrial. Esto podría ser clave para rearticular las -muchas veces débiles- estructuras sociales de los barrios más vulnerables.

iii) Como es bien conocido, **el comercio** también emergió como un elemento que provee vigilancia natural al espacio público y, por lo tanto, su promoción podría ser parte de las estrategias que se necesitan para disminuir la alta sensación de inseguridad que experimentan las personas que habitan los barrios más vulnerables.

iv) La estructura urbana y, más específicamente, **la trama de calles** juega un rol fundamental en cómo las personas perciben los límites de sus barrios y sus

comunidades. Cambios abruptos en las fronteras entre barrios (por ej., calles discontinuas) propician la fragmentación socio-espacial y sugieren que las intervenciones podrían, en algunos casos, enfocarse en estos lugares. Ya sea mejorando el espacio público o instalando equipamientos (por ej., centros comunitarios) o servicios (por ej., comercio) que promuevan el encuentro y la construcción de lazos entre comunidades.

v) Los lugares localizados al interior de los barrios vulnerables y que poseen una **limitada accesibilidad** requieren particular atención, pues tienden a ser apropiados por grupos antisociales y el tráfico de sustancias ilícitas. En ese sentido, el caso estudiado posee lugares de compleja accesibilidad (por ej., secuencia de pasajes sin salida) que, sin embargo, no están negativamente apropiados por una combinación de factores que mantienen el espacio público activo (presencia de comercio local) y conectado con la memoria colectiva del barrio (presencia de elementos simbólicos asociados a la historia del barrio).

Finalmente, los resultados muestran que los **procesos participativos** de los programas de recuperación deben poner atención a los impactos que las profundas desigualdades han tenido sobre las expectativas de las personas que habitan en barrios socio-económicamente vulnerables. En ese sentido, las expectativas de las personas tienden a estar marcadas por un profundo pesimismo sobre lo qué es posible realizar en un barrio vulnerable, lo que podría limitar severamente las alternativas y poner en jaque la sustentabilidad de cualquier intervención.

REFERENCIAS

- Andreatta, V. (2005).** *Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales.* Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, 2005, núm. 3.
- Arzaluz, S., & Jurado, M. A. (2006).** *Estrategias de combate a la pobreza. El Programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua.* Región y sociedad, 18(37), 85-126.
- Calderon, C. 2008.** *Learning from Slum Upgrading and Participation: A case study of participatory slum upgrading in the emergence of new governance in the city of Medellín–Colombia.* Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Calthorpe, P. (1993).** *The next American metropolis: Ecology, community, and the American dream.* New York: Princeton architectural press.
- Campos, F. (2014).** *La escala geográfica de la exclusión en Santiago de Chile. Un análisis territorial de la política pública de regeneración barrial y mejoramiento de resultados escolares.* Revista INVI, 29(82), 65-89.
- Carmon, N. (1997).** *Neighborhood regeneration: the state of the art.* Journal of Planning Education and Research, 17(2), 131-144.
- Dirección de Presupuestos [DIPRES] (2023).** *Evaluación focalizada de ámbito. Programas de prevención situacional del delito.* Dirección de Presupuestos.
- Ewing, R., & Cervero, R. (2010).** *Travel and the built environment: A meta-analysis.* Journal of the American planning association, 76(3), 265-294.
- Figueroa, C., Hodgson, F., Mullen, C., & Timms, P. (2019).** *Walking through deprived neighbourhoods: meanings and constructions behind the attributes of the built environment.* Travel behaviour and society, 16, 171-181.
- Fossey, E., Harvey, C., McDermott, F., & Davidson, L. (2002).** *Understanding and evaluating qualitative research.* Australian & New Zealand journal of psychiatry, 36(6), 717-732.
- Galster, G. (2011).** *The mechanism (s) of neighbourhood effects: Theory, evidence, and policy implications.* In Neighbourhood effects research: New perspectives (pp. 23-56). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Gehl, J. (1987).** *Life between Buildings: Using Public Space.* New York; Wokingham: Van Nostrand Reinhold.
- Greene, M., Link, F., Mora, R., & Figueroa, C. (2014).** *De la casa al barrio.* ARQ (Santiago), (86), 78-87.
- Jacobs, J. (1961).** *The Death and Life of Great American Cities.* New York: Random House.
- Katz, P., Scully, V. and Bressi, T. (1994).** *The new urbanism: Toward an architecture of community.* New York: McGraw-Hill.
- Kelling, G. & Coles, C. (1997).** *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities.* New York: Simon and Schuster.
- Koskela, H., & Pain, R. (2000).** *Revisiting fear and place: women's fear of attack and the built environment.* Geoforum, 31(2), 269-280.
- Lawder, R., Walsh, D., Kearns, A., & Livingston, M. (2014).** *Healthy mixing? Investigating the associations between neighbourhood housing tenure mix and health outcomes for urban residents.* Urban Studies, 51(2), 264-283.
- Madden, D. (2014).** *Neighborhood as spatial project: Making the urban order on the downtown Brooklyn waterfront.* International Journal of Urban and Regional Research, 38(2), 471-497.
- McCormack, G., & Shiell, A. (2011).** *In search of causality: a systematic review of the relationship between the built environment and physical activity among adults.* International journal of behavioral nutrition and physical activity, 8(1), 1-11
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022).** *Metodología para la evaluación de carteras de inversión del programa Recuperación de Barrios – Quiero mi Barrio.* Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

- Ministerio de Interior y Seguridad Pública (2022).** *Monitoreo y seguimiento de oferta pública 2022. Somos Barrio (ex Barrios Prioritarios).* Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (2002).** *Programa Chile-Barrio (Chile-Barrio).* Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (1994, 11 de agosto).** *Decreto Supremo 114 – Reglamenta programa de pavimentación participativa.* Chile: Diario Oficial. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=9482>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (2008).** *Programa Quiero mi Barrio.* Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (2017).** *Selección de Buenas Prácticas de Participación Ciudadana.* Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (2018).** *Decreto 27 – Reglamenta programa de mejoramiento de viviendas y barrios.* Chile: Diario Oficial. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1114960>
- Newman, O. (1972).** *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design.* New York: Macmillan.
- Peçanha, C. (2009).** *O programa de Aceleração do Crescimento - Infraestrutura/Urbanização de Favelas [artículo de conferencia].* ANPUH – XXV Simpósio nacional de história, Fortaleza, Brasil.
- Sepúlveda, R., Larenas, J., Prado, V., Prat, B., & Álvarez, J. (2009).** *Bicentenario: oportunidad de repensar las políticas urbano-habitacionales en Chile.* Revista INVI, 24(67), 21-67.
- Servicio de Vivienda y Urbanización - Región del Biobío (16 de agosto de 2023).** *MINVU inicia proceso de pavimentación participativa en histórico barrio chorero.* Servicio de Vivienda y Urbanización. <https://www.serviubiobio.cl/2023/08/16/>
- Sharkey, P., & Faber, J. (2014).** *Where, when, why, and for whom do residential contexts matter? Moving away from the dichotomous understanding of neighborhood effects.* Annual review of sociology, 40, 559-579.
- Urzúa, J. (2017).** *Una revisión crítica desde la psicología ambiental del programa Quiero Mi Barrio.* Revista Liminales. Escritos sobre Psicología y Sociedad, 6(11), 67-82.
- Wacquant, L. (2016).** *Revisiting territories of relegation: Class, ethnicity and state in the making of advanced marginality.* Urban Studies, 53(6), 1077-1088.
- Wang, H., & Yang, Y. (2019).** *Neighbourhood walkability: A review and bibliometric analysis.* Cities, 93, 43-61
- Whyte, W. (1988).** *City: Rediscovering the Center.* New York: Anchor books.



DOCUMENTO PARA POLÍTICA PÚBLICA
