Lurralde : invest. espac. 44 2021 p: 377-399 ISSN 0211-5891 ISSN 1697-3070 (e)

LURRALDE-POLITIKAK ETA ONDORIOAK HIRI-GARAPENEAN, TEMUCOKO (TXILE) KASUTIK AURRERA

JOSÉ PRADA-TRIGO

Departamento de Geografía – Universidad de Concepción (Chile) Barrio Universitario s/n, Concepción, Chile

> jprada@udec.cl https://orcid.org/0000-0002-4071-1195

FRANCISCO MATURANA

Instituto de Ciencias de la Tierra – Universidad Austral Chile.

Campus Isla Teja, Valdivia, Chile

<u>francisco.maturana@uach.cl</u>

https://orcid.org/0000-0003-3963-5807

MATÍAS MEDEL

Departamento de Geografía – Universidad de Concepción (Chile)

Barrio Universitario s/n, Concepción, Chile

matiasmedel@udec.cl

https://orcid.org/0000-0001-7638-685X

Laburpena

Artikulu hau, Temucoko (Txile) azterlanaren kasuaren bidez, erdi-mailako hirietan politika publikoek duten egitekora hurbiltzen da, hiri eta lurralde garapen integral baten aldeko apustua egiten duten agendak sortzeko orduan, garapen ekonomiko hutsa gaindituko duena. Lan honen helburua prozesu hori aztertu eta interpretatzea da, literaturaren berrikuspena eta funtsezko eragileei elkarrizketa sakonak egitea uztartzen dituen metodologia baten bidez. Emaitzei esker, garapenerako tokiko estrategien kausak, irismenak eta mugak ezagutu daitezke, baita Temuco eskualdeko ingurunean duten eragina ere. Horrela, politika publiko nabarmen zentralista baten presentzia ondoriozta daiteke, eskualdearen kanpotik diseinatua eta indar ekonomiko handia duena, sektore pribatuaren esku uzten duena lurraldean gertatzen denaren gaineko erantzukizuna.

Gako-hitzak: erdi-mailako hiria; politika publikoa; lurralde-garapena; Temuco; Araucanía.

POLÍTICAS TERRITORIALES Y EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO URBANO A PARTIR DEL CASO DE TEMUCO, CHILE

Resumen

Este artículo se aproxima, a través del caso de estudio de Temuco (Chile), al papel de las políticas públicas en ciudades intermedias a la hora de generar agendas que apuesten por un desarrollo urbano y territorial integral, que supere lo meramente económico. El objetivo del manuscrito es analizar e interpretar este proceso, mediante una metodología que combina la revisión de la literatura y la realización de entrevistas en profundidad a actores clave. Los resultados permiten conocer las causas, alcances y limitaciones de las estrategias locales de desarrollo y los efectos sobre el entorno regional de Temuco. De esta forma, puede concluirse la presencia de una política pública marcadamente centralista, diseñada desde fuera de la región y con un acento fuertemente económico, que deja al sector privado la responsabilidad sobre lo que sucede en el territorio.

Palabras clave: ciudad intermedia; política pública; desarrollo territorial; Temuco; Araucanía.

TERRITORIAL POLICIES AND EFFECTS ON URBAN DEVELOPMENT FROM THE CASE OF TEMUCO, CHILE

Abstract

This article examines, through the case study of Temuco (Chile), the role of public policies in intermediate cities in generating agendas that are committed to comprehensive urban and territorial development, which goes beyond the economic. The main objective of the manuscript is to analyze and interpret this process, using a methodology that combines a literature review and in-depth interviews with key stakeholders. The results allow to know the causes, scope and limitations of the local development strategies in Temuco. In this way, the presence of a centralized public policy can be concluded, designed from outside the region and with a strong economic accent, which leaves the responsibility for what happens in the territory to the private sector.

Keywords: intermediate city; public policies; territorial development; Temuco, Araucanía Region.

POLITIQUES TERRITORIALES ET EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU CAS DE TEMUCO, CHILI

Résumé

Cet article aborde, à travers l'étude de cas de Temuco (Chili), le rôle des politiques publiques dans les villes intermédiaires lors de la génération d'agendas qui soutiennent un développement urbain et territorial global, qui dépasse le cadre économique. L'objectif du manuscrit est d'analyser et d'interpréter ce processus, en utilisant une méthodologie qui combine une revue de la littérature et des entretiens approfondis avec des acteurs territoriaux. Les résultats permettent de connaître les causes, la portée et les limites des stratégies de développement local et les effets sur l'environnement régional de Temuco. On peut ainsi conclure à la présence d'une politique publique nettement centralisatrice, conçue de l'extérieur de la région et avec un fort accent économique, qui laisse la responsabilité de ce qui se passe sur le territoire au secteur privé.

Mots-clés: ville intermédiaire; Politique publique; développement territorial; Temuco; Araucanía.

1 Introducción

En la actualidad, las políticas públicas territoriales son uno de los elementos clave para explicar la situación y evolución de los espacios locales (Musterd y Murie, 2010; Brenner y Pastor, 2016; Prada-Trigo, 2014). En este sentido, las decisiones tomadas en el territorio resultan esenciales para explicar la desigual evolución de unos lugares y otros, constituyendo elementos que se consolidan en el tiempo configurando trayectorias locales (Boschma y Martin, 2010; Musterd, Kovács y Murie, 2011). Por ello, analizar e interpretar las políticas implementadas en un espacio concreto -en este caso la ciudad de Temuco, en la región de La Araucanía, centro-sur de Chile- resulta clave para llevar a cabo un diagnóstico de su impacto en el contexto del desarrollo territorial. Con estas premisas, este trabajo se enfoca en la dinámica seguida por Temuco, ciudad intermedia chilena que, pese a su relativamente reciente fundación (fines del siglo XIX), ha vivido fuertes cambios, vinculados a la inmigración desde las áreas rurales, traducidos en una recomposición de su propio espacio y localidades adyacentes, y configurando una unidad urbano funcional que transita hacia la metrópolis (Maturana, Rojas y Salas, 2018). Los orígenes y manifestaciones de este proceso se comentan más adelante, al presentar el caso de estudio. Estos cambios llevaron a comienzos del siglo XX a un crecimiento sostenido de la ciudad, superando primero a la anterior capital regional (Angol) y posicionándose después en una situación de primacía urbana en relación con las otras comunas de La Araucanía, lo que le ha conferido el paradójico rol de ser al mismo tiempo ciudad intermedia para éstas y expresión regional del centralismo que existe en el conjunto del país.

En el contexto de estos procesos, en Temuco se ha buscado mediante la implementación de políticas públicas abordar sus principales problemáticas, orientando estas a la mejora de los indicadores socioeconómicos de la ciudad y de la región más deprimida del país. Esto se ha producido, además, en el contexto del llamado conflicto mapuche, producto de las tensiones del Estado chileno con la población indígena. Para abordar estas temáticas, este trabajo utiliza una metodología que, junto a la exhaustiva revisión de la literatura existente, recurre al uso de entrevistas en profundidad, con el objetivo de analizar las políticas públicas desde la perspectiva de un desarrollo territorial amplio, con un carácter integral. Las mismas, una veintena en total, se realizaron a actores políticos, sociales y económicos con la finalidad de entender y confrontar sus puntos de vista en relación a los logros y problemáticas existentes en Temuco, tratando de obtener de todas ellas una interpretación que, en conjunto con el trasfondo teórico y con algunos datos, permitiese reconocer los elementos explicativos de la trayectoria local de Temuco. En este sentido, la hipótesis principal que sustenta este trabajo es que una visión economicista y basada en planteamientos "desde fuera" han condicionado las políticas territoriales aplicadas en Temuco, poniendo en cuestión tanto su efectividad como su continuidad. De esta forma, esta investigación se plantea, desde una perspectiva del desarrollo territorial integrado, que concibe a las ciudades como artefactos complejos y dependientes de una trayectoria local, analizar e interpretar las causas de las problemáticas existentes en Temuco, haciendo énfasis en la propia opinión de sus actores locales. A continuación, tras llevarse a cabo una revisión de la literatura y una presentación del caso de estudio y de la metodología aplicada, se realiza un análisis e interpretación de la situación actual de la ciudad, finalizándose con unas conclusiones que permiten obtener algunos elementos extrapolables a otros casos, así como otros propios de Temuco.

2 Revisión de la literatura

Tradicionalmente, se ha tendido a asociar crecimiento económico y urbano con desarrollo, vinculando ambos conceptos en una perspectiva causa-efecto que progresivamente se ha visto cuestionada (Polèse, 2001). En la actualidad, existen otros enfoques, relacionados no sólo con una visión más amplia de lo que este implica, sino también con la aparición de dinámicas de proximidad, a la hora de valorar el concepto de desarrollo territorial. En primer lugar, se ha producido el llamado "Giro relacional" (Bathelt y Glückler, 2003; Martin, 2015), que propone un acercamiento hacia las interacciones sociales que se producen entre los agentes presentes en el territorio, así como hacia los procesos generados por sus relaciones, como consecuencia de la mayor importancia de dichos actores. El giro relacional entiende el territorio como una construcción social tejida por múltiples redes de actores a diferentes escalas y con características diversas, pero que en contextos institucionales determinados pueden establecer relaciones de cooperación para negociar estrategias compartidas de desarrollo (Sunley, 2008). En efecto, las prácticas de los actores sociales en su micro escala de segundos, impacta a la formación y configuración de escalas sucesivas, denotando así la real importancia de comprender a estos (Pumain, 2010).

En segundo lugar, y de manera paralela, se ha producido un "Giro evolucionista", el cual ha emergido en buena parte de las ciencias sociales, caracterizado por el incremento de metáforas y conceptos relacionados con la idea de evolución (aprendizaje, innovación, *path dependence*, etc.) y con su aplicación a los estudios de geografía política y económica (Martin y Sunley, 2006). Esta perspectiva, tiene como postulado básico la transformación de los territorios y de sus sociedades a lo largo del tiempo a través de un proceso dinámico e irreversible. En dicho proceso, las condiciones actuales tendrían su origen en eventos del pasado, que sirven como puntos previos (Boschma y Martin, 2010). Un elemento central en esta teoría es el concepto de *path dependence*, utilizado para referirse al modo en que los territorios se ven condicionados en sus actuaciones presentes por las trayectorias o procesos que han vivido en el pasado, influyendo estas en las estrategias posteriores (Bontje, Musterd, Kovács y Murie, 2011).

En el contexto latinoamericano y chileno este tipo de enfoques es más necesario, debido a que cuando los niveles de concentración de la población, actividad, talento o inversiones son muy elevados en las capitales nacionales o regionales, pueden afectar negativamente al crecimiento y desarrollo (Brülhart y Sbergami, 2009) y por tanto hace necesario considerar las características particulares de cada espacio (Aroca y Atienza, 2016). De esta forma, para abordar las políticas públicas territoriales, es necesario posicionar éstas respecto a la propia actuación del Estado, lo que ha llevado a hablar de un gobierno de la complejidad (Precedo, 2010), en el que se parte de la lógica del cuestionamiento de los razonamientos economicistas antes mencionados, pensando que éste no sería el camino para resolver las desigualdades territoriales, por resultar ciego a las dimensiones no-económicas (Vachón, 2002). Así, las políticas se ubicarían bien en el llamado *círculo virtuoso* (desarrollo de lo social, para lograr un desarrollo económico sustentable) o dentro del *circulo vicioso*, en el que se busca un desarrollo económico, lo que no siempre trae consigo un desarrollo social.

Esta lógica se vincularía con otra que propone pensar globalmente para actuar en lo local, y que se refiere al hecho de que el encontrarse insertos en un contexto global supone que en muchos aspectos éste será rector de nuestra realidad, pero ello no quiere decir que se deje de lado lo local, al contrario, se deben entender los contextos e intereses locales para un actuar sustentable en el territorio (Precedo, 2010). Esto se refleja, por ejemplo, en que los problemas que aquejan hoy en día a la mayoría de los territorios (distribución desigual de la riqueza, expansión y densificación urbana) serían, en realidad, problemas globales, que debieran ser tenidos en cuenta a la hora de planificar cada área urbana. Tal condición, permite posicionar a las ciudades como verdaderos laboratorios de investigación para comprender la realidad regional en donde se encuentran, ya que, como afirman Pumain y Saint-Julien (2001) la interacción espacial de las ciudades con el sistema territorial genera una energía base para el funcionamiento de tales sistemas, donde cualquier alteración en lo ambiental, económico, político y/o social que ocurra en ellas tendrá repercusiones en todo el sistema que esta integra (Pred, 1977).

Sin embargo, para el caso chileno en particular, existió una baja atención a la gestión de las instituciones públicas durante los años ochenta, en el período de ajustes fiscales y estructurales, produciéndose un debilitamiento de las administraciones públicas (Figueroa-Huencho, Olavarría-Gambi, y Navarrete-Yáñez, 2011), en un momento en que el Estado intervino tímidamente en la planificación territorial. En efecto, solamente con el retorno de la democracia emergieron una serie de instrumentos más concretos y comenzó a desarrollarse una "cultura" de la necesidad de contar con un ordenamiento territorial (Maturana, Rojas y Salas, 2018). Junto con esto, aparece la necesidad de pensar en el territorio desde un punto de vista complejo, que integre una estrategia equilibrada, un enfoque del desarrollo desde lo sostenible, mediante los recursos disponibles, y uniendo las dimensiones económica, sociocultural y sociopolítica (Méndez, *dir.*, 2010; Musterd y Murie, 2010; Prada-Trigo, 2014; Precedo, 2010).

En ella, emergen diferentes elementos no sólo asimilables al crecimiento económico, sino también a la identidad, la participación ciudadana, el urbanismo y la calidad de vida. Como resultado de estas políticas locales, debería darse una configuración urbana característica, con unos rasgos únicos en cada ciudad, como consecuencia de la trayectoria local o path dependence seguida (Hassink y Klaerding, 2010). De esta manera, la existencia de espacios locales complejos conduciría hasta desarrollos territoriales integrados, en torno a conceptos como el de "desarrollo regional sostenible" (Todtling, 2010) que combinan estas características y conducen a una visión de las ciudades y las políticas "desde abajo" como agentes activos del desarrollo territorial (Cochrane, 2010) y en línea a las ideas del desarrollo endógeno planteadas hace ya un tiempo por Boisier (1998) para el caso chileno. En definitiva, la literatura actual señala que los territorios resultan constructos complejos, en los cuales las estrategias de desarrollo no pueden ceñirse solamente a la dimensión económica ni a la esfera de las políticas públicas, por el hecho de estar protagonizadas por una variedad de actores. En este escenario, la escala local y supralocal interactúan y varían en el tiempo, definiendo un proceso dinámico e irreversible que condiciona la evolución de los propios territorios.

3 El caso de estudio de Temuco: centralismo regional en un entorno de ruralidad

La ciudad de Temuco se encuentra en la Región de La Araucanía (Chile), donde ejerce como capital regional (Figura 1). La situación actual de Temuco como ciudad-región con un fuerte carácter centralizador sobre su entorno tiene su origen en el proceso de fundación de la Región de La Araucanía y de la propia ciudad. El mismo, como afirman Rojas, Maturana y Morales (2015), se remonta al proceso de expansión y fundación urbana entre los años 1860-1890, que tiene como finalidad el control social, político y económico sobre los nuevos territorios del Estado chileno. Estos mismos autores, subrayan la importancia que tiene la fundación de las ciudades al sur del río Biobío, ya que posibilitó la incursión sobre territorio mapuche, la cual fue acompañada de la colonización de inmigrantes extranjeros con la ayuda del ejército chileno –la mal llamada *Pacificación de La Araucanía*—, que es origen de

un conflicto aún no resuelto (op. cit.).

En este contexto, la fundación de la ciudad de Temuco se remonta a 1881, respondiendo a la necesidad de capturar capitales económicos para iniciar inversiones en la zona, y de ejercer el control político y social sobre el nuevo territorio incorporado de facto al Estado (Pinto, 2003). A comienzos del siglo XX, la ciudad de Temuco se logra consolidar como la más importante de su región, superando a Angol (antigua capital regional), gracias al considerable aumento de habitantes (pasó de tener 3.445 habitantes en 1907 a 51.200 en 1952). Este crecimiento es explicado por las primeras oleadas migratorias campo-ciudad debido a una crisis en el sistema productivo rural, junto con la reducción de la tasa de mortalidad y un aumento en la de natalidad debido a las mejoras higiénico-sanitarias (Garín, Salvo y Bravo, 2009). Durante la década de 1930 hasta fines de 1960. Temuco mantiene la senda de un crecimiento sostenido, tanto de la mancha urbana, como de su población y economía, lo que se debe principalmente a los efectos de la política nacional de Industrialización por Sustitución de Importaciones y a la crisis constante en el sistema productivo rural, que acrecienta aún más las migraciones campo-ciudad. Esto genera varias oleadas de población migrante hacia Temuco en busca de los trabajos y mayores sueldos que ofrece la principal ciudad de la región (Vergara-Erices, Gola y Huiliñir, 2015).

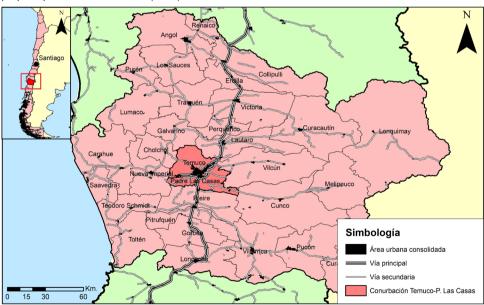


Ilustración 1. Situación de la ciudad de Temuco y población por comuna en La Araucanía. Elaboración propia a partir de datos de INE (2017).

En el periodo de 1973 a 1990 se produce un cambio estructural en la economía, política y sociedad de Temuco, al igual que en todo el país, a partir de las políticas neoliberales

implementadas por la dictadura del general Pinochet. Uno de los grandes cambios se debe a la puesta en marcha del D.L 701 de fomento forestal, que busca potenciar esta industria en diferentes regiones del país (Maule, Biobío y La Araucanía principalmente), generando en una primera instancia grandes extensiones de territorios forestales (Rojas, Maturana y Morales, 2015) con fuertes efectos ambientales y sociales (Aguayo, Pauchard, Azócar y Parra, 2009). Esta legislación ejerce una presión sobre suelos poco productivos en lo agrícola, reforzada por la caída en el precio del trigo debido a la competencia internacional y la apertura de los mercados, que acrecentó enormemente la migración de la población rural de escasos recursos a la ciudad de Temuco, por lo que la ciudad –al igual que la gran mayoría de las capitales regionales— mantuvo un gran dinamismo, posicionándose como territorio dinámico, tanto por las materias primas desarrolladas en su espacio regional, como la concentración de bienes y servicios generales y especializados de toda la región en desmedro de las otras áreas urbanas (Maturana, Rojas y Salas, 2018).

Finalmente, desde los años 1990 hasta la actualidad, la ciudad de Temuco sique manteniendo su proceso de crecimiento y consolidación, tanto a escala regional como en el sur de Chile, acompañando de una potente reconversión de la economía hacia el sector terciario, un paulatino proceso de reducción del sector agrícola, y una expansión y verticalización urbana que continúa gracias al dinamismo de los servicios y del sector inmobiliario, convertido en nuevo motor económico, posicionándose así, en una verdadera ciudad-región. Lo anterior es aún más relevante si consideramos el centralismo del sistema económico-social que presenta Chile (Boisier, 2000). Como afirman Maturana, Vial y Poblete (2012), este centralismo se reproduce en los sistemas regionales chilenos, existiendo también una fuerte relación jerárquica de las capitales regionales con respecto a sus territorios. Desde esta perspectiva, puede entenderse la Región de La Araucanía como un sistema monocéntrico, en donde la ciudad de Temuco ejerce atracción, control y presión sobre las demás ciudades del sistema (Maturana y Arenas, 2012; Salazar, Irrázaval y Fonck, 2017; Maturana y Cornejo, 2010). En este sentido, otro elemento que permite reconocer el monocentrismo y paralelo rol de ciudad intermedia de Temuco, son las tasas demográficas, migratorias y de crecimiento urbano. En el primer caso, el área urbana ha presentado un crecimiento exponencial en su población de 197.236 habitantes en 2002 hasta 358.631 en 2017, Incluyendo la población urbana del área consolidada de Padre las Casas, territorio que ostenta el rango de comuna (en la división político administrativa del país) y que funcionalmente se encuentra integrada en el área urbana de Temuco (INE, 2017). Una de sus particularidades ha sido presentar una disminución sostenida de población del área rural y por tanto el incremento de la urbana (Cursach, Rau, Tobar y Ojeda, 2012). En cuanto a la migración, como afirman Toledo, Romero y Garín (2011), Temuco se ha posicionado como un centro de recepción de migrantes de los territorios rurales regionales y de las ciudades satélites que se han ido consolidando con el paso del tiempo. Finalmente, la superficie urbana de la conurbación Temuco-Padre las Casas habría crecido exponencialmente hasta los 864 kilómetros cuadrados en 2017, lo que contrasta con la situación medio siglo atrás, momento en que se inicia el fuerte período de crecimiento (Vergara-Erices, Gola y Huiliñir, 2015).

4 Metodología

Para desarrollar este trabajo se recurre a una metodología que combina la revisión bibliográfica con métodos cualitativos. Esto se debe a la necesidad, por un lado, de encuadrar correctamente las dinámicas analizadas, las cuales tienen a menudo un fuerte enraizamiento territorial que hace necesario ahondar en fenómenos de larga maduración. Por otro lado, al analizarse dinámicas de cierta duración y con un carácter complejo, se ha entendido que la metodología cualitativa puede ser más eficaz para obtener una interpretación más rica de los procesos estudiados. Aunque la información estadística de fuentes secundarias se ha utilizado puntualmente para apuntalar algunas ideas, su carácter discontinuo, los problemas para comparar en el tiempo unidades territoriales cambiantes, y la escasa fiabilidad de algunos instrumentos (como el censo 2012¹) llevaron a un recurso dominante de fuentes cualitativas. En este sentido, en primer lugar, se ha recabado un abanico de fuentes (estudios previos, documentos de planeamiento, noticias de la prensa local y regional, entre otros) con la intención de situar la evolución de las políticas territoriales en Temuco, lo que se ha llevado a cabo en los apartados previos de este trabajo.

Sin embargo, la principal fuente de información utilizada como referencia para este trabajo la constituye la realización de una veintena de entrevistas semiestructuradas en profundidad a actores locales y supralocales (tabla 1). Éstos pertenecen a diferentes ámbitos (político, económico, periodístico, académico, movimientos sociales e instituciones), siendo su aporte esencial para el desarrollo de esta investigación. Los criterios para la identificación de los actores entrevistados fueron múltiples. Por un lado, se tuvieron en cuenta las indicaciones del informante clave entrevistado al comienzo del proceso, quien aportó diferentes nombres, instituciones u organizaciones de interés. Por otra parte, se fijaron algunas prioridades, relacionadas con la necesidad de entrevistar necesariamente a instituciones públicas y privadas, locales y supralocales, económicas y sociales, de forma que pudiera obtenerse un amplio espectro de actores.

Finalmente, se aplicó un método de "bola de nieve" para contactar con otros actores no detectados previamente. Esto se realizó hasta encontrar un "punto de saturación" en la información proporcionada, cuando ésta se volvía redundante, momento en que puede entenderse que se habría identificado un fenómeno que no sale del imaginario del investigador ni del entrevistado, sino que es una expresión de lo social a través de las voces individuales (Blasco y Otero, 2008; Hernández, 2014). Con la finalidad de favorecer la expresión de las opiniones con mayor libertad, se decidió recurrir al anonimato en el momento de transcribir alguna parte de las entrevistas en el artículo y se le otorgó un código a cada uno de los entrevistados para su uso en este trabajo. Tras ello, para analizar e interpretar estos datos,

385

^{1.} El censo 2012 de Chile tuvo importantes errores e irregularidades en la recogida y tratamiento de la información, por lo que una comisión externa recomendó no utilizar sus resultados, al adolecer de serios problemas en aspectos esenciales.

se ha utilizado la teoría fundamentada como una guía sistemática, en busca de generalizaciones teóricas. En este sentido, el proceso analítico ha consistido en codificar datos; desarrollar, verificar e integrar categorías teóricas y escribir narrativas analíticas a lo largo de la investigación, como lo proponen Charmaz y Belgrave (2015). Junto a ello, como se indicó, se recurre al uso esporádico de algunos datos estadísticos que permitan valorar de forma comparable fenómenos demográficos o sociales.

Tabla 1. Actores entrevistados

Actor	Cargo	Institución
Alan Garín	Académico	Departamento de Ciencias Sociales-UFRO
Alejandra Leal	Coordinadora	Temuco Univerciudad–CorpAraucanía
Claudio González	Presidente	Camara Chilena de la Construcción–Temuco
Daniel Smith	Decano	Facultad de Arquitectura y Construcción – Universidad Autonoma
Eduardo Castillo	Académico	Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Administrativas
Fabiola Vasquéz	Directora	Unidad de Transferencia Tecnológica–UFRO
Fernando Peña	Director	Laboratorio de Riesgos Naturales—Universidad Católica de Temuco
Gustavo Valenzuela	Presidente	Camara Chilena de Comercio–Temuco
Ismael Toloza	Coordinador Desarrollo Territorial	Instituto de Desarrollo Local y Regional –UFRO
José Ruth	Representante Regional	Fundación para la Innovación Agrícola
Juan Carlos Araneda	Gerente	Everis–Empresa tecnológica
Leticia Leal	Jefa	Secretaría de Planificación-Municipalidad de Temuco
Marisel Rodríguez	Gerente	Parque Industrial y Tecnológico de La Araucanía— CorpAraucanía
Mauricio Reyes	Director	Secretaría de Planificación-Municipalidad de Temuco
Pablo Sánchez	Administrador Municipal	Municipalidad de Temuco
Patricio Padilla	Investigador	Instituto de Desarrollo Local y Regional–UFRO
Patricio Ramírez	Investigador	Observatorio Económico y Social–UFRO
Patricio Santibáñez	Presidente	Corporación de la Madera–Araucanía
René Fernández	Director Regional	Servicio de Cooperación Técnica–La Araucanía
Viviana Huiliñir	Investigadora	Centro Internacional de Estudios de la Patagonia– Universidad de La Frontera (UFRO)

Fuente: Elaboración propia.

5 Análisis y resultados

A continuación, siguiendo un guion que va desde las políticas económicas recientes hasta otras dinámicas económicas y sus efectos ambientales y de movilidad, se analizan e interpretan los resultados del trabajo de campo, a partir de las entrevistas de los actores clave y de su confrontación con aspectos generales de la literatura científica. El desarrollo de este punto sigue una línea argumental (Figura 2) que transita desde los instrumentos políticos hasta las limitadas respuestas en cuanto a gobernanza, desarrollo económico y aparición de nuevos problemas, haciendo hincapié, como se planteaba al comienzo, en una falta de efectividad y continuidad de las políticas territoriales, que habrían dado lugar a una incapacidad para resolver los problemas existentes y a la aparición de otros nuevos. El resultado, arroja un panorama del área urbana de Temuco con luces y sombras.

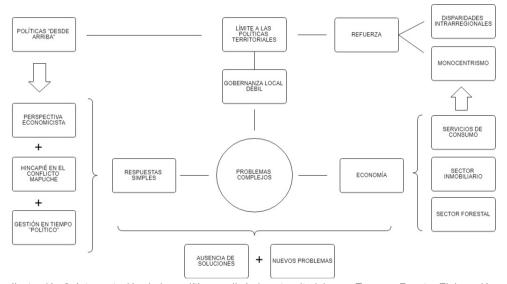


Ilustración 2. Interpretación de las políticas y dinámicas terrritoriales en Temuco. Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, al interior de la región de la Araucanía existe una sucesión de planes y políticas, promovidos por los diferentes gobiernos nacionales, destacando actualmente el llamado "Plan Impulso Araucanía" (PIA) en vigencia desde 2018. En este sentido, como señala uno de los entrevistados, pese a la variedad de problemas sociales, políticos y económicos de la Región, especialmente en los territorios mapuches, la atención de este Plan es la mejora económica del territorio, debido a los malos datos económicos que presenta la Región (PIB per cápita más bajo de Chile, por ejemplo). En este sentido, los entrevistados V, X y XV dejan entrever los principales focos del PIA, en donde destacan el fomento de los servicios turísticos, la formalización de mini-pymes y los cambios en la matriz productiva agrícola regional. Estos focos servirían también, de alguna manera, para ayudar a solu-

cionar lo que denominan como "conflicto de La Araucanía", ya que como afirman algunos entrevistados, esta problemática sería el factor determinante en la baja inversión externa en el territorio de La Araucanía:

[XV] El tema económico no es algo menor, por supuesto que hay otros aspectos, políticos, policiales, en fin, hay varias situaciones que observar, pero el desarrollo económico del pueblo mapuche es determinante, y hay señales concretas [...] Porque el Gobierno y sobre todo los que vivimos acá sabemos que es una región que está más rezagada que el resto de las regiones del país.

[V] [El desarrollo turístico] Está estipulado en el Plan Impulso Araucanía, que ha establecido el Gobierno para la región de La Araucanía, con el ánimo de sacar del estancamiento a la Región, es uno de los ejes.

[IV] El tema mapuche implica que cada vez hay más baja inversión privada, menos industrias que se instalan, por lo tanto, hay menos oportunidades en general para los profesionales con esta imagen que existe de que acá hay mucha violencia. Incluso, hay empresas que han estado acá e invertido y se han ido para otros lados, hay un par de nombres, algunas forestales que tenían sus sedes acá y han cambiado a otras capitales.

[XIV] Hay que decir que en los últimos cuatro años la inversión extranjera en La Araucanía ha sido "cero", no hemos tenido absolutamente ninguna empresa que no sea chilena que se haya instalado aquí en la Región [...] La Araucanía es percibida como una región insegura. Normalmente aparece en las noticas un mal llamado conflicto mapuche.

En los comentarios anteriores, aparece, además, de forma recurrente el tema mapuche. La existencia de un importante contingente de población indígena (29,5% del total de habitantes regionales, según el Censo de 2017), el incremento de los reclamos de autonomía por parte de esta población, y la presión urbanística de la conurbación Temuco-Padre las Casas sobre las comunidades indígenas (Mansilla y Imilan, 2020) han llevado a una escalada de la tensión con este colectivo. El resultado ha sido una serie de protestas, con frecuentes cortes de carreteras, una militarización de la Araucanía y una respuesta esporádica por parte de la población mapuche, lo que ha retrotraído aún más la inversión nacional y externa. Junto con este foco en atraer inversión extranjera, varios entrevistados señalaron que, a lo largo de los años, la mayoría de proyectos impulsados por las autoridades se han utilizado con fines propagandísticos, ajustándolos a los tiempos políticos. Por lo tanto, los procesos de elaboración y maduración de estos son cortos, no logrando atender a las verdaderas necesidades del territorio y la comunidad. Este hecho repercute, además, en su personalización, en donde los diferentes intendentes asumen como logro personal la elaboración e implementación de los proyectos, generando una alta rotación y baja concordancia entre uno y otro. Como consecuencia, se producirían discontinuidades y la ausencia de una visión integral del modelo territorial que se plantea para la Araucanía:

[IX] Porque regularmente los planes tienen una falla de origen, y es una decisión política que tiene que tomar el país ¿ Qué es más relevante, una Estrategia Regional de Desarrollo o un Plan de Gobierno? La Estrategia Regional de Desarrollo con horizonte tiene una planificación de 10 años [...] no se toman en cuenta porque fueron creadas en otro gobierno, por otro Intendente [...] cuando asume un nuevo Intendente se desdibuja la importancia de la Estrategia, que se ve como un hijo de otro y empiezan a tener más relevancia los Planes de Gobierno [...] son planes que en esencia, por la urgencia de tenerlos en corto plazo, porque yo asumo el 11 de marzo y debo tenerlos a corto plazo, tienen muy poco proceso de maduración.

[X] Acá creo que ni siquiera se lanzó por un problema político que hubo entre un cambio de Intendente respecto a otro, o sea, el Intendente no quería inaugurar un instrumento en donde él no tuvo participación alguna, siendo que era un instrumento bueno [...] siempre se mete el poder y la política en este tipo de problemas.

Junto con este problema de la política pública, aparece el hecho de que, en el contexto regional, Temuco se posiciona como una ciudad que drena tanto la población como los recursos del territorio regional, como lo destacan los entrevistados X y XVIII, siendo paradójicamente su rol de ciudad intermedia y la función monocéntrica en La Araucanía algo compatible, como así lo evidencia el entrevistado XI. Esta situación, ha consolidado a la ciudad como centro que congrega a los actores determinantes del territorio, el poder político y el económico, lo que es reflejo del propio centralismo existente a escala nacional (Boisier, 2000; Maturana, Vial y Poblete, 2012). Este hecho, como afirma Eltit (2011), ha cimentado una gran disparidad en cuanto a la calidad y cantidad de servicios que se ofrece en Temuco respecto al resto de la Región. Por esto, puede considerarse que su rol monocéntricointermediario se sustenta, en lugar de en una industria o en actividades estratégicas, principalmente en servicios de poco valor. Estos, sin embargo, constituyen la única inversión que recibe La Araucanía por parte de agentes públicos y privados, generándose una creciente disimetría entre la capital y el resto de la región, lo que resulta aún más sangrante en el contexto de la región con mayores índices de pobreza del país (17,2% de la población total, según la encuesta Casen de 2017), como indican los siguientes entrevistados:

[XVIII] Aquí la poca riqueza que se genera en las comunas aledañas por cosecha, por temas vinculados al sector agrícola, finalmente termina gastándose en Temuco, un porcentaje de eso termina gastándose en Temuco y, por lo tanto, la dinámica de flujo económico en Temuco sigue aumentando.

[XI] La región es una región unipolar, el único centro de importancia que hay es Temuco, y luego el que viene es 4 veces menor a lo menos: Villarrica, Angol, Victoria.

[IV] No hay otra comuna que tenga otras características de crecimiento y de prestaciones de servicios, más bien, yo creo que el tiempo ha hecho que [Temuco] siga consolidándose. La

inversión privada llega y probablemente invierta en Temuco, no va ha invertir en otro lado.

[X] Hay un hoyo negro, una cuestión que se escapa, digamos, de la realidad de la región. Las dinámicas de Temuco son dinámicas de una ciudad desarrollada en comparación con lo que son el resto de las ciudades, la brecha es abismal [...] fenómenos de centralización intrarregional y no hemos tenido ni balbuceos de políticas para descentralizar intrarregionalmente, esto es parte del modelo centralista que nos impera y que tiene repercusiones a nivel regional.

Esta situación resulta paradójica, puesto que la ciudad de Temuco aparece como la cabeza de una región fuertemente centralizada, pero su capacidad de generar estrategias de desarrollo territorial aparece a su vez limitada por la propia centralización que existe a escala nacional. De esta forma, no llegan a reconocerse las necesidades del territorio, ni a escala local ni tampoco regional, generándose una situación de especial rezago en las zonas rurales de La Araucanía, que habría acentuado la migración hacia Temuco, pero donde tampoco existen herramientas verdaderamente eficaces para responder a los retos que enfrenta. Como señalan tres de los entrevistados:

[XVI] El poder de toma de decisiones no está descentralizado. El poder de toma de decisiones está en Santiago. Entonces como dicen "Chile no es solo Santiago, pero Dios atiende en Santiago". [...] No sé si eso llegará a pasar, que exista poder de decisión también en regiones, porque las necesidades regionales las conoce la gente de la región.

[VIII] Las facultades que tenemos como Gobierno Local son lo que nos obliga la Ley Orgánica, pero para efectos concretos de desarrollo, de planificación, de generación de inversión con mirada de lo local [...] acá llega el MINVU o el MOP [Ministerios], y dicen, que este proyecto es bueno y nosotros decimos que es otro [...] ellos siempre ganan, por el nivel centralizado hay cero oportunidades de decidir y aportar.

[XI] Yo pienso que en Temuco, como ciudad propiamente [existe] la concentración de servicios y una falta de política para zonas rezagadas.

Una consecuencia de esta situación se refleja en relación con la gobernanza local. Si bien existen instancias que propician la participación de los actores locales, el principal problema es el carácter vertical de las mismas, es decir, si bien se efectúan procesos participativos para la comunidad, las decisiones finales no necesariamente son asumidas por quienes toman las decisiones. Más bien, son las autoridades políticas y técnicas quienes definen las instancias participativas y resolutivas, teniendo la participación ciudadana solamente un carácter consultivo. Como resultado, las inquietudes e intereses de los ciudadanos no se ven reflejadas en los instrumentos, lo que contribuye a una desafección de parte de la sociedad. Junto con esto, o quizás como consecuencia de ello, se ha producido una escasa

participación de actores socioeconómicos en los diferentes instrumentos y políticas. Como afirman varios de los entrevistados, las instituciones públicas como el Gobierno Regional y la Municipalidad han consolidado estructuras de planificación, no considerando al sector privado, ya que estos entienden los intereses de este sector en otra línea de las necesidades del territorio. Algo parecido sucede con la percepción del rol de la academia, a la que se considera muy desvinculada de los problemas de política y planificación regional según alguno de los entrevistados:

[IX] Son totalmente verticales [...] Todos los Instrumentos de Planificación que por así decirlo comandan, plantean el desarrollo regional, son de orden restrictivamente consultivo, es decir, la gente puede plantear miles de problemas, pero el Municipio, Gobierno Regional, o la Institución que esté a cargo de desplegar este instrumento, no tiene la orden de llevar a cabo.

[I] Veo como un gran actor la gran empresa, pero la veo muy desaparecida y veo que los instrumentos y la arquitectura institucional tampoco la andan buscando.

[IV] Falta un poco de asociatividad tal vez, trabajo conjunto, siempre hay problemas, porque ellos lo ven como competencia y cuesta un poco, nosotros también le decíamos que si hay tantas cámaras, porque no trabajan en conjunto en algunos temas que son propios de todas las cámaras, pero bueno, cada cámara tiene sus temas. Es muy difícil juntarlos, entonces ahí también se generan trabas.

[XIV] El académico sufre este síndrome de "princesa de castillo", que si no la van a buscar no va, y en ocasiones aquí hay investigadores que, yo te lo digo como trabajador de la universidad, gente que sabe mucho, pero que poco se acerca, creo que es culpa de ambos.

De esta forma, una política con un enfoque muy economicista se solaparía con unos instrumentos muy centralizados y que permiten pocas instancias a la participación resolutiva. A esto debería añadirse una baja participación de los actores socioeconómicos locales, lo que redundaría en una mantención del *status quo*. Esto, que se ha reflejado claramente en las políticas económicas y los instrumentos de planificación, tiene como una de sus consecuencias un nulo debate en relación a los sectores económicos que debieran sustentar el desarrollo territorial de la Región. En este sentido, por un lado, se encuentra un modelo forestal, que presenta un carácter intensivo en las zonas rurales, donde el reemplazo de la agricultura por ésta otra actividad sería otro detonante de las migraciones hacia Temuco, generando un modelo socioterritorial fuertemente excluyente y segregador (Escalona y Barton, 2021). El auge forestal habría llevado a una parcelación, reducción y afectación de las zonas agrícolas tradicionales, generando un drenaje de las capas freáticas (Torres-Salinas *et al.*, 2016), lo que causaría el empobrecimiento y migración de la población campesina. Además, se daría la paradoja de que las exportaciones forestales, pese a suponer dos tercios del total de la Región, estarían generando pocos ingresos, y más bien, favorecerían un

fuerte crecimiento inmobiliario en Temuco como resultado de la demanda producida por las mencionadas migraciones. En palabras de dos entrevistados:

[XVII] Tenemos empresas forestales desde el sector más norte de la Región hasta el sector más sur, pero es una realidad que no se vive mucho en la urbe, sino que se da mucho más en el mundo rural [...] pero es una actividad que no necesariamente se traduce en un ingreso importante para la Región

[XI] Yo no veo la expansión forestal vinculada al desarrollo inmobiliario como elemento productivo, sino que lo veo como una consecuencia de la expulsión forestal.

En este sentido, el sector inmobiliario aparecería como el nuevo motor de crecimiento urbano, tras el ya lejano declive de las industrias locales y el retroceso progresivo de la agricultura alrededor de la ciudad. Desde la década de 1990, el sector inmobiliario se ha dinamizado por la construcción de grandes complejos comerciales, el crecimiento suburbano y la aparición de edificios en altura en el centro, posicionándose las empresas constructoras e inmobiliarias como el agente que más ha influenciado en el crecimiento de la ciudad, al igual que en otras ciudades chilenas (De Mattos, 2016). En el caso de Temuco, la presión sobre el suelo, y la existencia de suelo perteneciente a las comunidades mapuche a las afueras de la ciudad, habría conducido a un doble fenómeno de verticalización del centro y crecimiento "a saltos", ocupando los intersticios disponibles en la periferia, generalmente como vivienda social debido a la lejanía a Temuco, potenciando problemáticas que son reflejo de la mencionada falta de planificación urbana en la ciudad. En el centro, por el contrario, se habría consolidado un nuevo mercado inmobiliario de arriendo con la construcción de pequeños departamentos, para los inmigrantes y los estudiantes. En este sentido, junto con el sector inmobiliario, destaca el auge de la educación superior.

A partir de la última década del siglo XX comenzaron a asentarse nuevas universidades que, junto con el crecimiento de las tradicionales, habrían posicionado a la capital regional de La Araucanía como una ciudad universitaria en el contexto nacional. Este fenómeno respondería a la expansión de la educación universitaria hacia capas no tradicionales de la sociedad, un fenómeno reciente en Chile (Prada-Trigo, 2019). Temuco está considerada hoy como una "ciudad universitaria", identidad que ha ido adquiriendo desde el año 2009, cuando hubo una significativa alza de estudiantes matriculados respecto al año anterior (desde 21.404 hasta 25.946). A partir de entonces esta cifra no ha dejado de aumentar hasta superar los 33.000 estudiantes universitarios, contando con otros 20.000 de institutos técnicos profesionales. Sus principales casas de estudios son la Universidad Católica de Temuco (con 10.916 alumnos matriculados en 2020) y la Universidad de La Frontera (10.164). Además, desde 2015 este auge universitario se ha concretado en una alianza entre las seis principales universidades presentes en Temuco, la Municipalidad de Temuco y el sector privado, constituyéndose Temuco Univerciudad, una plataforma que busca posicionar a Temuco nacional e internacionalmente como ciudad universitaria y promover una mejor

percepción de la oferta académica y cultural que ésta ofrece. En la actualidad la población estudiantil aproximadamente un 15% de la población de Temuco. Esto, la posiciona como un agente importante para las dinámicas sociales y económicas de la ciudad, apareciendo nuevas áreas comerciales, residenciales y de ocio que, según uno de los entrevistados, representaría entre el 60-70% de los servicios de la matriz de la ciudad:

[XVII] Temuco está digamos confinado, digamos en cuanto a los alrededores, no puede crecer más, por ejemplo, hacia [Padre] Las Casas tienes comunidades mapuches, prácticamente es imposible construir más.

[XVI] Sabemos que existe mucha oferta de alojamiento para los estudiantes en distintas modalidades, [...] una línea de trabajo que hemos detectado, es que las personas arriendan casa y luego subarriendan, porque le sacan mucho más provecho a sus propiedades arrendando por piezas a los estudiantes [...] La concentración de la vivienda social, como política propiamente tal en las últimas décadas definió ciertos lugares, ciertas periferias, también va marcando una pauta dentro de lo que es el crecimiento de la ciudad.

[VII] La UFRO debe albergar fácilmente unos 20.000 estudiantes, y después tenemos las otras universidades. Las universidades se han propuesto creo que una meta interesante y atractiva, dar servicios destacados en la zona, y así los estudiantes en vez de ir a Santiago, Concepción o Valdivia, como era antes, hoy día pueden desarrollar una carrera universitaria y profesional aquí en la zona, con menor costo obviamente, que es asociado a lo que significa el irse a otra ciudad.

[XI] [Los] estudiantes de afuera generan un tremendo impacto en la economía de la ciudad, tanto en las actividades informales como formales [...] el hecho de que venga mucha gente de afuera genera un impacto, ese gasto se ve.

Como consecuencia de esta migración campo-ciudad y llegada de estudiantes, se ha desarrollado un sector servicios muy vinculado al consumo. En este caso, puede diferenciarse entre los servicios públicos que Temuco ostenta gracias su condición de capital regional y provincial y los servicios privados, como consecuencia del aumento de su población. En el primer caso, la matriz de servicios públicos representa un porcentaje importante de las plazas laborales de la ciudad, logrando posicionar a la ciudad como un centro urbano con influencia en buena parte del sur de Chile. En el segundo caso, el capital humano empleado en el sector privado generaría un crecimiento de los servicios de consumo y del sector inmobiliario; sin embargo, no tendría un efecto significativo en la aparición de un sector económico basado en el conocimiento, ni de servicios especializados. Esto, en parte es resultado de una desconexión entre los profesionales formados en la región y el tejido económico de Temuco y La Araucanía. En palabras de los entrevistados, esto sería consecuencia tanto de una falta de coherencia entre las carreras impartidas y las necesidades del territorio, como de un bajo desarrollo de la investigación de las diferentes instituciones, por lo que el capital humano formado no sería suficiente para cubrir las necesidades de desarrollo del territorio:

[XVIII] Hay empresas grandes que son públicas, por ejemplo, el Hospital Regional tiene más de 8.000 empleos, la Universidad de la Frontera tiene como 8.000 [...] mucha mano de obra, por así decir, que son servicios. [El sector privado] son servicios más apoyados hacia el consumo, como te decía, el comercio, el turismo, la enseñanza...

Finalmente, el crecimiento urbano antes indicado habría generado a su vez nuevas problemáticas ambientales y de movilidad. Según los entrevistados, se habría producido un incremento de la contaminación atmosférica, lo que responde principalmente al uso indiscriminado de leña como medio de calefacción, incluso en los nuevos complejos habitacionales. Otra consecuencia mencionada es la congestión vehicular, lo que reflejaría la precaria planificación en cuanto al transporte público para desplazamientos pendulares, recurriendo la población mayoritariamente al transporte privado. Esta circunstancia, también patente en otras ciudades chilenas (Toledo, Romero y Garín, 2011), sería resultado de una falta de coordinación entre política urbanística, de transportes y medioambiental, consecuencia del carácter sesgado de las mismas. A esto, parece añadirse la necesidad de actualizar los planes de ordenamiento territorial, que no se habrían adaptado a la realidad actual:

[X] Los planes [ambientales] no han resultado, y luego el desarrollo inmobiliario ha potenciado el uso de leña, porque en nuevas viviendas y edificios se han instalado calderas a leña [...] se ha producido en los espacios de alta plusvalía [...] pienso que ahí hay una falta de política pública muy fuerte.

[XI] Claramente [la contaminación] tiene que ver como se maneja el Plan Regulador [...] no ha entrado en el análisis, y nosotros somos muy partidarios de que, por ejemplo, el Plan Regulador incluya una ordenanza que toda nueva vivienda o departamento no use caldera a leña.

[VII] La situación de conectividad ha sido otro tema completamente desfasado del proceso de planificación, porque definitivamente el crecimiento del parqué vehicular es completamente exponencial.

6 Conclusiones

El caso de estudio analizado ha permitido identificar tanto aquellos elementos fundamentales que parecen explicar la evolución reciente de Temuco, como las características resultantes de dicho proceso o trayectoria, que hoy generarían nuevos desafíos para este espacio.
En primer lugar, la presencia de una política pública marcadamente centralista, muchas
veces diseñada desde fuera de la región y con un acento fuertemente económico ha sido
uno de los condicionantes de la evolución de Temuco y su área urbana, configurando un
modelo territorial en el que la posibilidad de tomar decisiones autónomas es limitada. Junto
con ello, la situación socioeconómica de La Araucanía, que presenta los indicadores más
desfavorables del país en PIB per cápita o tasa de pobreza, más la presencia de una economía con poco valor agregado, ha dirigido buena parte de los esfuerzos en política pública,

bien a paliar las problemáticas sociales, bien a tratar de captar inversiones o generar iniciativas endógenas que dinamicen la economía regional. De esta manera, el resultado ha sido un modelo territorial *clásico* en el mal sentido (Méndez, 1997), dado que se ha preocupado esencialmente de la economía y el crecimiento, apartando el foco de atención sobre otros temas también fundamentales: planificación territorial, gobernanza, pobreza... El resultado habría sido un *círculo vicioso* en las políticas públicas ya que no se habría producido el tan deseado desarrollo social (Vachón, 2002).

En segundo lugar, el rol intermediario de Temuco "hacia afuera", conectando la región de La Araucanía con Santiago y con el resto del país no ha sido incompatible con la existencia de un "centralismo" absorbente para con su región, recibiendo flujos de población, mano de obra y capitales provenientes de la Araucanía, que responden concentración de los servicios y oportunidades laborales en Temuco. Este modelo centralista, más la existencia de unos tiempos políticos muy acotados, en cierta forma, resultado de la compleja relación respecto a la población indígena, lleva a plantear políticas públicas territoriales rotativas, caracterizadas por visiones personalistas de las autoridades, y con escasa adaptación al entorno local. De esta manera, la *trayectoria local* de Temuco habría estado marcada por su origen relativamente reciente como centro de control territorial sobre un espacio *a priori* reacio a la instalación del Estado chileno, reflejándose en esta ciudad el peso de las teorías de la *path dependence* (Boschma y Martin, 2010; Bontje, Musterd, Kovács y Murie, 2011) y vinculando a Temuco con otros casos internacionales.

En este contexto, de débil política pública local, una de las consecuencias ha sido un crecimiento dirigido por parte del sector privado, encabezado por las empresas constructoras e inmobiliarias. Las mismas han contribuido a generar una economía basada en el consumo de vivienda o de servicios: centros comerciales, empresas privadas, servicios ambulatorios, universidades, etc. Éstas, pese al potencial en ciertos casos (como el pujante sector de la educación superior), han resultado incapaces de generar un valor agregado a la economía. Una de las consecuencias del dinamismo del sector inmobiliario han sido los problemas en la planificación territorial, que se encuentra en una situación de desfase respecto a la realidad del área urbana de Temuco y en la obligación de enfrentar nuevos problemas causados por este crecimiento no planificado. Uno de estos problemas es la contaminación ambiental, fruto de la expansión urbana sobre áreas frágiles y de la recurrencia al combustible leña para la calefacción.

La misma también ha sido causada por la creciente movilidad, consecuencia de la consolidación de barrios periféricos y núcleos satélites, lo que ha producido un aumento de los movimientos pendulares y las lógicas congestiones de tráfico. Otro aspecto que requiere profundización son los detonantes del éxodo de población desde las áreas rurales hacia Temuco, fruto seguramente de la falta de oportunidades económicas y, posiblemente, del conflicto sociopolítico con la comunidad mapuche, y que estaría siendo uno de los motores del fuerte crecimiento de la capital regional, consolidando la concentración de pobreza en la periferia urbana y comunas cercanas, además de continuar con el estado de precariedad

en los territorios que son abandonados. Este caso de estudio ha servido para comprobar cómo los territorios se construyen mediante un proceso que resulta de su propia historia. En el caso de Temuco, una política marcada por el carácter "fronterizo" con que se creó la ciudad y que ha dado lugar a un modelo centralista y economicista como forma de generar crecimiento y de mantener el "orden social" en la región. El resultado ha sido una absorción de recursos (humanos y económicos) del espacio alrededor de Temuco que, sin embargo, no ha servido para generar un desarrollo endógeno y sustentable en el tiempo. Finalmente, si bien el escenario resulta algo adverso, las nuevas reformas en materia de fortalecimiento de la descentralización del país que se implementarán en 2021, en la cual por primera vez en su historia las regiones podrán elegir al Gobernador Regional de manera directa, abriría nuevos espacios de autonomía que podrían contribuir a una efectiva planificación desde "adentro".

* Los autores agradecen a las personas entrevistadas y los revisores por su desinteresada colaboración en este trabajo.

7 Referencias

Aguayo, M., Pauchard, A., Azócar, G., y Parra, O. (2009). Cambio del uso del suelo en el centro sur de Chile a fines del siglo XX: Entendiendo la dinámica espacial y temporal del paisaje. *Revista chilena de la historia natural*, 83 (3), 361-374.

Aroca, P., y Atienza, M. (2016). Spatial concentration in Latin America and the role of institutions. *Investigaciones Regionales*, 36, 233-253.

Bathelt, H., y Glückler, J. (2003). Toward a Relational Economic Geography. *Journal of Economic Geography*, 3 (2), 117-144.

Blasco, T., y Otero, L. (2008). Técnicas cualitativas: la entrevista (I). Nure investigación, (33).

Boisier, S. (1998). Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. *EURE*, 24 (72), 53-69.

Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26 (77), 81-107.

Bontje, M., Musterd, S., Kovács, Z., y Murie, A. (2011). Pathways Toward European Creative-Knowledge City-Regions. *Urban Geography*, 1 (32), 80-104.

Boschma, R., y Martin, R. (2010). *The handbook of Evolutionary Economic Geography*. Cheltenham: Edward Elgar.

Brenner, C., y Pastor, M. (2016). Whither resilient regions? Equity, growth and community. *Journal of Urban Affairs*, 38 (1), 5-24.

Brüllhart, M., y Sbergami, F. (2009). Agglomeration and growth: Cross-country evidence. *Journal of Urban Economics*, 65, 48-63.

Charmaz K y Belgrave L L (2015) *Grounded theory. The Blackwell encyclopedia of sociology.* Londres: Wiley Online Library.

Cochrane, A. (2010). Alternative approaches to local and regional development. En A. Pike, A. Rodríguez-Pose, y J. Tomaney (eds.) *Handbook of Local and Regional Development* (pp. 97-105). Londres: Routledge.

Cohen, B., y Obediente, E. (2014). Estudio "Ranking de ciudades inteligentes en Chile". Santiago de Chile: Fundación país digital. Disponible en http://www.paisdigital.org/PD/ranking-ciudades-inteligentes-de-chile/

Cursach, J., Rau, J., Tobar, C., y Ojeda, J. (2012). Estado actual del desarrollo de la econología urbana en grandes ciudades del sur de Chile. Santiago: *Revista de Geografía Norte Grande*, 52, 57-70.

De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologias*, 18 (42), 24-52.

Eltit, V. X. (2011). Transporte urbano no motorizado: El potencial de la bibicleta en la ciudad de Temuco. *Revista Invi*, 72, 153-184.

Escalona Ulloa, M., y Barton, J. (2021). 'Oro verde': la invención del paisaje forestal en Wallmapu/Araucanía, sur de Chile. Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles, (88). https://doi.org/10.21138/bage.3030

Figueroa-Huencho, V., Olavarría-Gambi, M., y Navarrete-Yáñez, B. (2011). *Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis*. Santiago: UAEM.

Garín, A., Salvo, S., y Bravo, G. (2009). Segregación residencial y políticas de vivienda en Temuco. 1992 - 2002. Santiago de Chile: *Revista de Geografía Norte Grande*, 44, 113-128..

Hassink, R., y Klaerding, C. (2010). Evolutionary approaches to local and regional development policy. En A. Pike, A. Rodríguez-Pose, y J. Tomaney (eds.) *Handbook of Local and Regional Development* (pp. 139-148). Londres: Routledge.

Hernández, R. M. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. Cuestiones Pedagógicas. *Revista de Ciencias de la Educación*, 23, 187-210.

INE. (2017). *Región de La Araucanía. Compendio Estadístico*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.

Mansilla, P. e I., Walter. (2020). Colonialidad del poder, desarrollo urbano y desposesión mapuche: urbanización de tierras mapuche en la Araucanía chilena. *Scripta Nova. Revista*

397

Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 24. https://doi.org/10.1344/sn2020.24.21225.

Martin, R. (2015). Rebalancing the Spatial Economy: The Challange for Regional Theory. *Territory, Politics, Governance*, 3 (3), 235-272.

Martin, R., y Sunley, P. (2006). Path dependence and regional economic revolution. *Journal of Economic Geography*, 6 (4), 395-437.

Maturana, F. (2017). ¿Ausencia de planificación urbana en Chile? Algunas reflexiones. *Cybergeo: European Journal of Geography*. Disponible en: http://Journals.openedition.org/cybergeo/28064

Maturana, F., Rojas, A., y Salas, R. (2018). Dinámicas espaciales y transición hacia la articulación de espacios metropolitanos. El caso de Temuco y su hinterland, Chile. *Cuadernos Geográficos*, 57 (1), 132-154.

Maturana, F., Vial, C., y Poblete, D. (2012). Las ciudades y la interacción espacial, análisis exploratorio para los centros urbanos del sur de Chile. *Nadir: Revista electrónica de geografía austral*, 4 (1), 1-18.

Maturana, F., y Arenas, F. (2012). El policentrismo en Chile: medición exploratoria para el sistema de ciudades de las regiones de La Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos. Santiago: *Revista de Geografía Norte Grande*, 52, 37-56.

Maturana, F., y Cornejo, F. (2010). El estudio de sistemas de ciudades. Una aproximación desde métodos de análisis de redes sociales. *Tiempo y espacio*, 25, 41-57.

Méndez, R. (dir.) (2010). Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España. Madrid: Fundación BBVA.

Méndez, R. (1997). *Geografía Económica, la lógica espacial del capitalismo global.* Madrid: Ariel Geografía.

Musterd, S., y Murie, A. (2010). Making competitive cities. Oxford: Blackwell.

Pinto, J. (2003). La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión. Santiago: DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

Polèse, M. (2001). Como las ciudades producen riqueza en la nueva economía de la información: desafíos para la administración urbana en los paiíses en desarrollo. *EURE*, 27 (81), 5-23.

Prada-Trigo, J. (2014). Declive urbano, estrategias de revitalización y redes de actores: el peso de las trayectorias locales a través de los casos de estudio de Langreo y Avilés (España). *Revista de Geografía Norte Grande*, 57, 33-51.

Prada Trigo, J. (2019) Estudiantes universitarios y su importancia en los cambios barriales: ¿hacia nuevos modelos de gentrificación en espacios periféricos? Boletín de la AGE, 80, pp. 1-32.

Precedo, A. (2010). *Nuevas realidades territoriales para el S.XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid: Editorial Síntesis.

Pred, A. (1977). City-Systems in Advanced Economies: Past Growth, Present Processes, and Future Development Options. Londres: Hutchinson.

Pumaind, D. (2010). Une théorie géographique des villes. Bulletin de la Société Géographique de Liège, 55, 5-15.

Pumain, D., y Saint-Julien, T. (2001). Les interactions spatiales. Paris: Armand Colin editeur.

Rojas, A., Maturana, F., y Morales, M. (2015). Evolución histórica de las ciudades intermedias en el siglo XX: *Crecimiento, jerarquía y funcionalidad*. Santiago: RIL Editores.

Salazar, G., Irarrázaval, F., y Fonck, M. (2017). Ciudades intermedias y gobiernos locales: desfases escalares en la Región de La Araucanía, Chile. Santiago de Chile: *EURE*, 43 (130), 161-184.

Sunley, P. (2008). Relational Economic Geography: A Partial Understanding or a New Paradigm? *Economic Geography*, 84 (1), 1-26.

Todtling, F. (2010). Endogenous approaches to local and regional development policy. En A. Pike, A. Rodríguez-Pose, y J. Tomaney (eds.) *Handbook of Local and Regional Development* (pp. 333-343). Londres: Routledge.

Toledo, X., Romero, H., y Garin, A. (2011). Temuco y el desarrollo sustentable de ciudades intermedias en Chile. Temuco. *Comunicación presentada al VIII Encuentro de Geógrafos de América Latina*, 4-10 de marzo de 2011. Santiago de Chile. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/264872155 TEMUCO Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE CIUDADES INTERMEDIAS EN CHILE

Torres-Salinas, R.; Azócar, Gerardo; Carrasco, Noelia; Zambrano-Bigiarini, Mauricio; Costa, Tatiana, y Bolin, Bob. (2016). Desarrollo forestal, escasez hídrica, y la protesta social mapuche por la justicia ambiental en Chile. *Ambiente & Sociedade*, 19(1), 121-144. https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc150134r1v1912016

Vachon, V. (2002). El desarrollo local. Teoría y práctica. Madrid: Trea.

Vergara-Erices, L., Gola, R., y Huiliñir, V. (2015). Los inicios de la insustentabilidad: problemas urbanos e institucionalidad en la ciudad de Temuco, 1955-1970. *Cuadernos de Viviendas y Urbanismo*, 8 (16), 264-281.

Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto Fondecyt de Iniciación nº 11170019 "Estrategias locales de desarrollo integral en las ciudades del sur de Chile ¿crecimiento, vulnerabilidad, crisis y resiliencia?" Financiado por ANID.