

Segregación residencial y políticas de vivienda en Temuco. 1992-2002¹

Alan Garín Contreras², Sonia Salvo Garrido³ y Gonzalo Bravo Aranedá²

RESUMEN

Esta investigación analiza la distribución espacial de los jefes de hogar con educación superior, la evolución de la segregación residencial durante 1992-2002 por distritos, el efecto de las políticas de vivienda y si la ciudad replica el comportamiento de las grandes ciudades chilenas. Los principales resultados indican que existe una importante polarización en la distribución de los jefes de hogar con educación superior, lo que ha permitido que en gran parte de los distritos se mantenga o aumente la segregación, concentrándose principalmente en zonas de altos estratos socioeconómicos, que las tendencias de localización residencial se mantienen en el tiempo y que las políticas de vivienda han incidido efectivamente en la separación física de los habitantes.

Palabras clave: Segregación residencial, políticas de vivienda, Temuco.

ABSTRACT

This research analyzes the spatial distribution of household heads with higher education, the evolution of residential segregation by district during 1992-2002, the effect of housing policies and whether the city replicates the behavior of the major Chilean cities. The main results indicate a strong polarization in the distribution of household heads with higher education, which has allowed in most districts to maintain or increase segregation, focusing primarily on areas of high socioeconomic status, that trends in residential location are maintained over time and that housing policies have actually impacted on the physical separation of the inhabitants.

Key words: Segregation, housing policies, Temuco.

En las últimas décadas América Latina se ha caracterizado por la presencia de un proceso de ajuste y modificación de los modelos de desarrollo, los que dieron paso a la existencia de un desempleo creciente, empleos de baja calidad y disminución de los salarios (Paternain, 2005). A la vez, se han generado procesos tanto de concentración

de los ingresos como de endurecimiento de la pobreza, los que estuvieron acompañados de segregación residencial⁴ (Suárez, 2005).

¹ Investigación financiada por la Universidad de La Frontera. Proyecto DIUFRO DI N° 07/33. Artículo recibido el 15 de mayo de 2009 y aceptado el 4 de agosto de 2009.

² Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de La Frontera (Chile). E-mail: agarin@ufro.cl; gbravo@ufro.cl

³ Departamento de Matemáticas y Estadística, Universidad de la Frontera (Chile). E-mail: ssalvp@ufro.cl

⁴ Esta es definida como "distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad; puede concretarse en segregación localizada o socioespacial (cuando un sector o grupo social se concentra en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas) o excluyente (ausencia de integración de grupos sociales en espacios comunes a varios grupos)" (Clitchevsky, 2000: 8).

La relevancia de la segregación residencial se debe a que es un fenómeno que se ha agudizado en las últimas décadas y, por sus consecuencias negativas, especialmente para los más pobres, está siendo un tópico de debate entre los científicos sociales (Suárez, 2005). A su vez, la segregación residencial no había sido percibida como algo central en las políticas sociales de América Latina, pero adquiere importancia debido a que el territorio de las grandes ciudades está siendo organizado bajo una estricta lógica de segregación de grupos socioeconómicos, que se caracteriza por distanciamiento social, agudizada desigualdad y erosión de la cohesión social (Arriagada y Morales, 2006). Además, ayuda a la transmisión de la pobreza entre generaciones, ya que quienes viven en un barrio pobre se ven afectados negativamente, tanto en su desarrollo social como en su comportamiento. Esto se explica porque los problemas sociales, como mala salud, deserción escolar, embarazo adolescente, delincuencia y violencia, se concentran de preferencia en los barrios pobres (Pebly y Sastry, 2003).

Por su parte, Arriagada (2000) señala que un importante número de individuos pobres viven en las ciudades y se encuentran expuestos a reproducir las condiciones sociales precarias y de exclusión, como, a la vez, limitar las oportunidades de movilidad espacial. Estas condiciones son el resultado de la existencia de segregación residencial, la desigual distribución espacial de infraestructura y equipamiento urbano y las debilidades tanto en gestión como en recursos del sistema municipal que atiende a los grupos de escasos recursos.

La característica más visible de la segregación socioespacial en la última década está constituida por la significativa separación espacial entre las áreas residenciales de grupos de altos ingresos y las de población de bajos ingresos. A ello se suma que estos patrones de ocupación residencial del suelo son producto de la planificación urbana basada en la separación espacial de las actividades. Estos patrones son el resultado de algunas intervenciones, como la renovación urbana, que genera un proceso de gentrificación del centro histórico que aleja a los habitantes pobres de este sector, siendo

reemplazados por habitantes de altos ingresos. Además, se construyen nuevas redes viales y grandes centros comerciales que refuerzan la segregación y surge una nueva tipología residencial, la de barrios cerrados y aislados de los asentamientos de escasos recursos (Lungo y Baires, 2001).

En relación a lo anterior, Greenstein, Sabatini y Smolka (2000) mencionan que los patrones tradicionales de segregación en las ciudades de América Latina están cambiando debido a la proliferación de nuevas comunidades cerradas destinadas a crecientes grupos de ingresos altos y medios y la aparición de centros comerciales y complejos de oficinas en áreas más modernas, fuera de los primeros enclaves urbanos. En São Paulo, Santiago, Buenos Aires y Ciudad de México, por nombrar solo algunas de las ciudades más grandes y dinámicas, estas construcciones incluso están surgiendo al lado de áreas de bajos ingresos. La segregación de los usos y el acceso se está intensificando, lo que hace más aparentes las desigualdades sociales de las últimas décadas. Sin embargo, al mismo tiempo, estos cambios en los patrones de segregación reducen las distancias físicas entre los grupos socioeconómicos y ponen al alcance de los grupos de menores recursos las instalaciones comerciales modernas y los espacios públicos mejorados.

En Chile, la segregación residencial también emerge como un tópico relevante, tanto en los ámbitos públicos como académicos, de allí que la investigación se está haciendo más fecunda. Los resultados dan cuenta de tendencias similares a lo ocurrido en otras ciudades latinoamericanas. En este sentido, sin desconocer los fundamentos históricos que hacen visibles los actuales procesos de segregación residencial que viven las ciudades chilenas, no se puede dejar de señalar que el cambio de modelo económico a partir de la década del setenta ha generado significativas transformaciones en las estructuras económicas y socioespaciales, solo para mencionar algunos aspectos. En este sentido, se ha sostenido que a partir de la reforma económica impuesta en Chile a fines de la década del setenta, el recurso suelo en las ciudades dejó de ser un bien escaso, convirtiéndose en un bien transable en

el mercado, donde el Estado debería tener una mínima injerencia en la planificación y, a la vez, eliminar las restricciones que permitieran el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado. Esta perspectiva se modifica con la promulgación del DS 31 de 1985, en que nuevamente el suelo es considerado un recurso escaso, el derecho de propiedad se restringe en beneficio del bien común y el crecimiento debe ajustarse a la planificación del Estado.

La liberalización del mercado del suelo urbano, reflejada en la Política de Desarrollo Urbano, permitió la eliminación de los límites al crecimiento urbano, el establecimiento de un sistema de subsidios a objeto de reducir el déficit de la vivienda y el “desalojo” de los asentamientos pobres de áreas de altos ingresos, lo que influyó en la segregación residencial (Smolka y Sabatini, 2000). Además, la concentración del capital inmobiliario, la adopción de la tipología del condominio cerrado o enrejado y la realización de importantes obras de infraestructura urbana de nivel regional se encuentran entre los factores que contribuyen a modificar el patrón tradicional de segregación (Brain y Sabatini, 2007: 47).

Otros factores asociados a la presencia de segregación residencial se encuentran en las crecientes condiciones de inseguridad en las ciudades (y la consiguiente búsqueda de lugares protegidos por parte de los grupos con más recursos), como también en las reforzadas, aunque tradicionales, pretensiones de exclusividad de los grupos socialmente emergentes (Rodríguez, 2001). En la misma dirección, Hidalgo (2004) sostiene que estos espacios cerrados responden “a la búsqueda de lugares seguros y exclusivos, como también que la conformación de estos espacios generan nuevas formas de fragmentación y segregación del espacio social y funcional de la ciudad” (Hidalgo, 2004: 34). Los aspectos anteriormente señalados corresponden a las causas estructurales de la segregación, donde no se considera la voluntad de los actores sociales que intervienen en el proceso, sino que “están determinadas por la estructura social, política, legal y económica” (Roitman, 2004: 6).

No se puede dejar de lado la importancia que se le asigna a las políticas de vivienda social en la manifestación de la segregación residencial. Esto se da principalmente porque el Estado, a objeto de rebajar los costos de construcción, ha localizado la vivienda social donde existen terrenos de bajo costo, es decir, donde ya existen asentamientos pobres (Sabatini, 2000). Estas políticas han permitido una minimización de las posibilidades de integración social, donde la acción del Estado ha potenciado la fractura del espacio residencial, situación que ha incidido en la profundización, tanto en las distancias físicas como sociales entre los favorecidos por estas políticas con respecto al resto de la población (Hidalgo, 2007).

Los procesos señalados con anterioridad, se han estudiado preferentemente en las grandes ciudades de Chile, siendo escasos en las ciudades intermedias. En este contexto se pueden destacar los estudios de Toledo *et al.* (2000), Díaz (2005) y Azócar *et al.* (2008).

En consideración de lo expuesto, esta investigación se orienta al análisis de la evolución de la segregación residencial entre 1992-2002, identificando los patrones de distribución espacial y los impactos de la política habitacional en la segregación residencial en la ciudad intermedia de Temuco⁵, capital regional de La Araucanía. Para estos efectos, se sostiene que la ciudad de Temuco ha disminuido la segregación residencial en términos cuantitativos, que se mantiene la polarización socioespacial y que la política habitacional ha incidido en la desigual distribución espacial de la población y ha incentivado la segregación.

La estructura de este artículo responde a la presentación de la metodología utilizada para llevar a cabo la investigación, a la exposición del contexto histórico de la ciudad, al análisis de las características y tendencias espaciales tanto de los jefes de hogar como

⁵ Los centros urbanos de Temuco y Padre Las Casas se han considerado como una sola unidad territorial.

de la población total en relación al acceso a la educación superior, a la presentación de la evolución de la segregación residencial, al análisis del efecto de las políticas de viviendas y se finaliza con algunos comentarios finales.

Metodología

La segregación residencial ha sido medida por diversos indicadores, siendo el más tradicional y ampliamente ocupado, el índice de disimilitud de Duncan, el que se utiliza en el presente estudio. Este índice es un indicador sintético de la relación que existe entre los diferentes grupos sociales en la subunidad territorial (en esta investigación, distritos), con los existentes de una unidad territorial superior (ciudad). Sus valores van entre 0 y 1 y su interpretación se resume en que si el valor es 0, no existe diferencia en la composición social, mientras que si es 1, la segregación es extrema, es decir, hay ausencia o presencia de un solo grupo. Su fórmula de cálculo es:

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y} \right|$$

Donde:

- x_i : población del grupo minoritario en la unidad censal i (distrito).
- X : población total del grupo minoritario en el municipio.
- y_i : número de individuos del grupo mayoritario en cada sección censal.
- Y : total de población de este grupo en el municipio (Martori y Hoberg, 2004).

En esta investigación se analiza el acceso a la educación superior por distritos, para lo cual se utilizan las variables jefes de hogar y población total con 13 o más años de estudios.

Existe consenso en que mientras mayor nivel educacional posean las personas tendrán una mayor movilidad social, ya que provee competencias laborales y sociales que permiten acceder a trabajos con mejores ingresos (Sanhueza y Larrañaga, 2008). También se asocia a la convicción de que

la educación es una de las vías más relevantes de movilidad social y, por ende, a la decisión de invertir a largo plazo en la formación profesional de los hijos, muchas veces a costa del sacrificio de otros consumos del hogar (Katzman, 1999; Katzman y Retamoso, 2006). La fuente de esta información corresponde a los censos de Población y Vivienda de los años 1992 y 2002, que se procesó a través del programa REDATAM G-4.

Para el análisis de segregación se utiliza la variable jefes de hogar con más de 13 años de estudios. La segregación se dividió en tres rangos, de acuerdo a lo propuesto por Briggs (2001): valores entre 0 y 0,3, segregación suave; entre 0,3 y 0,6, moderada; y mayor a 0,6, severa. Además, se incorpora la variable tenencia de vehículos como una aproximación a la variable ingresos, ya que esta última no se contempla en los censos nacionales de 1992 y 2002. Se realizó esta elección porque algunas investigaciones dan cuenta de la existencia de una estrecha relación entre la tenencia de vehículos particulares y el ingreso (Panayotis *et al.*, 2004; Díaz *et al.*, 2006).

Área de estudio

El área de estudio corresponde a la ciudad de Temuco (Figura N° 1), capital regional de La Araucanía, asentamiento ubicado a 670 km al sur de la capital nacional, Santiago de Chile.

Temuco es una urbe que a lo largo de su historia ha presentado un significativo dinamismo demográfico y económico que le permitió posicionarse como la ciudad más relevante en el ámbito regional y en la zona centro-sur.

Demográficamente, en menos de 30 años transcurridos desde su fundación, Temuco supera a la ciudad de Angol, la que hasta esos momentos actuaba como un polo de desarrollo y puerta de entrada a los territorios recientemente conquistados. Es así que en el censo de 1885 Temuco poseía una población de 3.445 habitantes, mientras que Angol tenía 6.331. En 1907 los valores correspondían a 16.037 y 7.391 habitantes, respectivamente.

Figura N° 1
Localización de distritos censales en el área de estudio



Fuente: Google Earth.

Tal como se observa en el Cuadro N° 1, Temuco ha tenido significativas tasas de crecimiento intercensal de población, lo que se tradujo en dos hechos relevantes: la expansión física de la ciudad y la creación de una nueva entidad administrativa en 1996, la comuna de Padre Las Casas.

En el periodo intercensal 1992-2002 Temuco y Padre Las Casas tienen una tasa de crecimiento intercensal de un 2,3%, concentrando aproximadamente el 45% de la población urbana regional (588.408 habitantes).

Actualmente, Temuco se ha consolidado como un centro urbano de carácter regional, donde predominan las actividades terciarias, caracterizadas por una presencia significativa de entidades financieras, sucursales de grandes cadenas comerciales y tiendas por departamentos y con una creciente presencia de diversas entidades universitarias extrarregionales. Esta consolidación ha provocado un importante efecto en la morfología y la funcionalidad de la urbe, ya que de un modelo compacto de ciudad claramente

Cuadro N° 1
Variación de población en Temuco-Padre Las Casas

Censo	Habitantes (N°)	Tasa de crecimiento intercensal (%)
1885	3.445	-
1895	7.078	6,9
1907	16.037	6,5
1920	28.509	5,6
1930	35.748	2,2
1940	42.035	1,6
1952	54.908	2,7
1960	72.132	2,7
1970	110.335	4,2
1982	168.565	3,4
1992	210.438	2,2
2002	264.768	2,3

Fuente: Elaboración propia en base a censos de población y vivienda (INE).

presente hasta la década de los setenta, hoy se observa cierta tendencia a ciudad difusa. A la vez, funcionalmente, existe una tendencia hacia la especialización de los diversos sectores de la ciudad, donde Padre Las Casas cumple un rol claramente residencial, albergando a clases media y baja y teniendo un importante sector industrial en comparación con Temuco.

Resultados

Las desigualdades espaciales del nivel educacional

De acuerdo a los datos de los censos de población y vivienda, entre los años 1992 y 2002 las residencias de Temuco experimentaron un significativo mejoramiento en el acceso a equipamiento del hogar, a excepción de las variables de conexión a Internet y tenencia de vehículo, lo cual contribuyó a disminuir las brechas entre los diferentes grupos de población. En el caso de los servicios básicos, como agua, luz y alcantarillado, se presentaron los avances más significativos, ya que existe casi un 100% de cobertura. Situación muy dispar ocurre cuando se analiza el comportamiento de los indicadores de educación, y en especial los que se relacionan con el acceso a la educación superior (población con más de 12 años de estudios).

Como se observa en el Cuadro N° 2, en las dos variables consideradas, el porcentaje de población que accede a la educación superior, en ambos periodos, no es significati-

va si se considera como capital humano, no obstante, en el año 2002 el porcentaje aumenta más del doble. Esto ha sido posible por las mayores posibilidades de acceder a la educación superior, pero no ha logrado eliminar las brechas en la desigualdad socioespacial entre los distritos de la ciudad, a pesar de la disminución en el año 2002, tal como lo indican los valores que presenta el coeficiente de variación (Cuadro N° 2).

La Figura N° 2 da cuenta de las tendencias espaciales que se presentan, observándose claramente las desigualdades mencionadas. En el año 1992 hay distritos con una alta concentración de población con estudios superiores, como es el caso de A. Alemania, Centro, Universidad y J. Carrera. En promedio, estos distritos tienen valores cercanos a un 30%, destacándose A. Alemania y J. Carrera, con valores de 41,8% y 38%, respectivamente.

Los porcentajes más bajos se presentan en 7 distritos (Amanecer, P. Las Casas, Santa Rosa, Lanín, Ayllacara, Santa Elena y Raluncoyán), con valores promedio de 3,9%, variando entre 5,4% en el distrito Amanecer y 0,9% en el Raluncoyán.

Los patrones descritos a grandes rasgos, se mantienen en el año 2002. Las modificaciones más relevantes se dan en relación a los nuevos porcentajes obtenidos, destacando A. Alemania, que supera el 60%, y Estadio y Javiera Carrera, que lo hacen sobre el 55%. Por su parte, algunos distritos con menor concentración duplican los valores, pero no superan en promedio el 11%.

Cuadro N° 2
Estadísticas de variación de población con estudios superiores

Distritos	Jefes de hogar (%)		Población total (%)	
	1992	2002	1992	2002
Promedio	13,3	28,3	11,4	23,5
Desviación típica	11,3	18,5	8,5	13,3
Coeficiente de variación	85,0	65,0	75,0	56,7

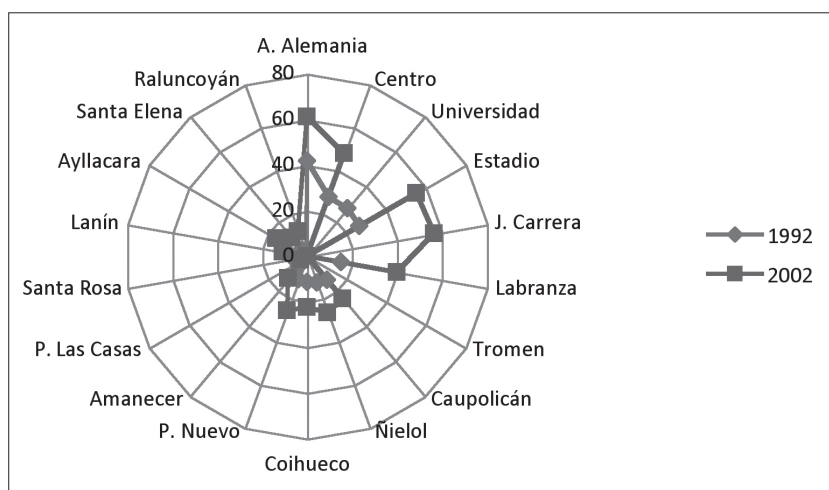
Fuente: Elaboración propia.

Cuando se observa el comportamiento de la variación de la población total con educación superior (Figura N° 3), la tendencia es muy similar a la de los jefes de hogar, ya que tanto para el año 1992 como para el 2002 las mayores concentraciones se localizan nuevamente en los distritos de A. Alemania, J. Carrera, Centro, Estadio y Univer-

sidad; y las más bajas en Lanín, Santa Elena, Ayllacara, Santa Rosa, Amanecer, Coihueco y P. Las Casas.

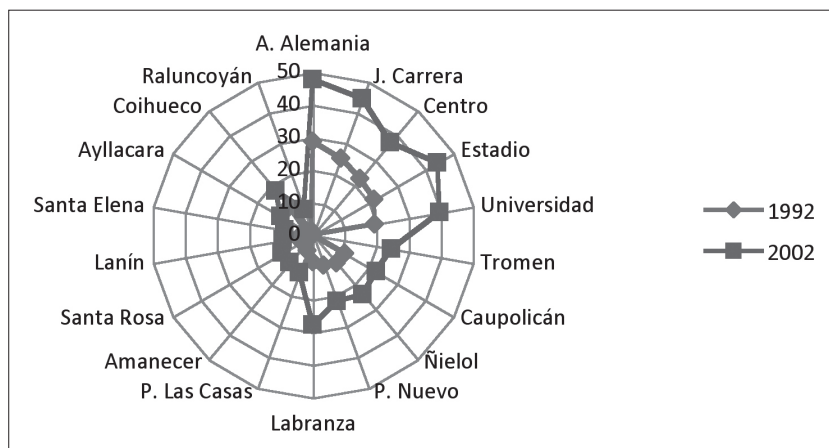
Los datos analizados indican una clara tendencia a una consolidación de la polarización socioespacial cuando se consideran las variables educativas. Esta situación no es

Figura N° 2
Variación porcentual de jefes de hogar con educación superior, por distritos, comuna Temuco



Fuente: Elaboración propia en base a censos de población y vivienda (INE, 1992, 2002).

Figura N° 3
Variación porcentual de hogares con tenencia de vehículos, por distritos, comuna Temuco



Fuente: Elaboración propia en base a censos de población y vivienda (INE, 1992, 2002).

menor, ya que si el acceso a la educación superior es considerado como una aproximación a la capacidad económica de los individuos, las posibilidades de alcanzar una mayor igualdad socioterritorial no se ven cercanas.

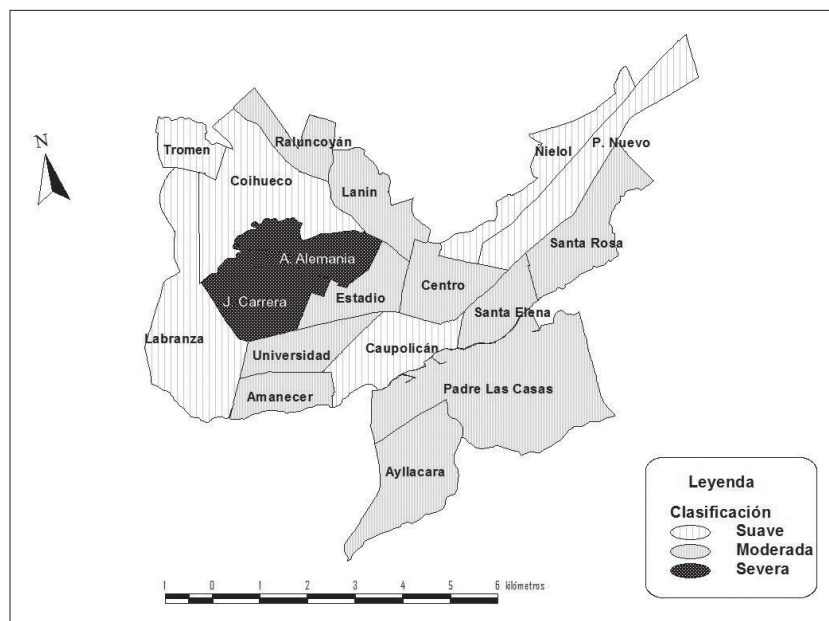
Las tendencias espaciales (Figura N° 4) coinciden con las encontradas en el análisis de la distribución de los jefes de hogar con educación superior. Dichos patrones dan cuenta que la tenencia de vehículos particulares se distribuyen desigualmente, concentrándose los más altos porcentajes en los distritos de A. Alemania, Universidad, Estadio y J. Carrera. A su vez, los distritos Lanín, Ayllacara, Santa Elena y Ralucoyán tienen los porcentajes más bajos. Este comportamiento se presenta tanto en el año 1992 como en el 2002.

Analizando la relación existente entre nivel educacional de los jefes de hogar y tenencia de vehículos, se observa una relación lineal directamente proporcional, con un coeficiente de correlación de

0,973 y 0,908, para los años 1992 y 2002, respectivamente, y ambos altamente significativos ($p < 0,01$). Esta evidencia deja en claro que ambas variables cuantifican lo mismo, lo que implica que al ser utilizadas tanto para medir como para explicar las tendencias de la segregación, aportarán los mismos patrones. Por ello, y de acuerdo al principio de parsimonia⁶, se ha utilizado la variable medida directamente en el censo de población y vivienda y no una aproximación, es decir, los jefes de hogar con educación superior.

⁶ Se refiere a la utilización de la mínima cantidad de variables para explicar un fenómeno.

Figura N° 4
Índice de Disimilitud por distritos, 1992



Fuente: Elaboración propia.

Dinámicas en la segregación residencial

Si bien esta investigación analiza en términos cuantitativos la segregación en las últimas dos décadas, no es posible abstraerse de los procesos históricos que permiten entender la actual conformación socioespacial de la ciudad. En este sentido, se puede señalar que desde su fundación se empiezan a conformar espacios claramente diferenciados por grupos sociales. Ya en 1885, en la periferia oriente del centro histórico se da la existencia de chozas, que con la llegada y construcción de la estación de ferrocarriles fueron desplazadas hacia zonas cercanas a la ribera del río Cautín, con motivo de la creación de un nuevo barrio comercial. A su vez, en el sector sur-poniente se entregan sitios a colonos provenientes de Alemania y algunos comerciantes nacionales.

En 1899, durante el mandato del presidente Federico Errázuriz Echaurren, se dicta el Decreto Supremo 1.316, que ordenaba fundar una población en el lugar llamado Villa Alegre, al sur del río Cautín, para su creación oficial como localidad urbana. En el mismo documento que reconoce a Padre Las Casas como localidad urbana, se establecía que la Inspección General de Tierras y Colonizaciones (hoy Ministerio de Bienes Nacionales) debía levantar el plano de la nueva población y, a su vez, reservar dos manzanas de terreno para el establecimiento de escuelas para niños indígenas, las que deberían quedar a cargo del superior de la Misión de Boroa. Cabe señalar que este nuevo barrio también estaba conformado por población con pocos recursos y en su mayoría de procedencia mapuche.

A partir de 1920 comienza la consolidación de las áreas residenciales, que aún persisten. La zona que hoy se identifica como A. Alemania presenta las características de los barrios acomodados; casas quinta de amplia superficie y estilo europeo, reflejan el estatus de quienes las habitan. Hacia el norte, la ciudad se expande a través de la localización de nuevos barrios populares.

En la década del 40, con la crisis del sector agrícola y la implementación del modelo de sustitución de importaciones, se generan importantes movimientos migrato-

rios campo-ciudad. La ciudad se transforma en un imán importante o en un eslabón dentro del proceso de movilidad poblacional que tenía como destino final las ciudades de Santiago y Concepción. Temuco es una de las pocas ciudades del sur que tiene saldos netos migratorios positivos (Universidad de Chile, 1959). La población rural que llega a la ciudad en busca de nuevas expectativas de desarrollo personal, se va transformando en la masa de mano de obra barata, que permite la consolidación de una clase social desprovista de todos los beneficios que adquieren los otros sectores de la sociedad.

Lo anterior provoca que en esta década, debido a falta de viviendas y recursos para obtenerlas, los habitantes empiecen a ocupar predios suburbanos con la instalación de viviendas de material ligero y sin ningún orden, pasando a constituir los barrios marginales, llamados popularmente callampas. Estas viviendas siguen la tendencia de poblamiento de los sectores más pobres, ya que se localizan en los sectores ribereños. La característica fundamental de estos barrios es que no cuentan con alcantarillado, luz eléctrica, agua potable ni pavimentación. Tienen la peculiaridad de un verdadero cordón de miseria que rodea a Temuco en el sector bajo, de nororiente a surponiente (Navarrete, 1956). Aunque de manera menos significativa que en otras ciudades similares del país, en los alrededores del sector céntrico también destaca la presencia de viviendas modestas y con aspecto ruinoso, que en sus orígenes fueron edificios y residencias de escasa importancia. Estas viviendas se denominaron conventillos, ya que se caracterizaban por su pobreza material. En ellas vivían hacinadas numerosas familias. La localización espacial se circunscribía a las proximidades de la estación de ferrocarriles y por los sectores más antiguos. Dadas sus características, el municipio ordena la prohibición de habitarlas, generando los primeros movimientos intraurbanos importantes hacia los nuevos sectores periféricos (Navarrete, 1956).

En la década de los 60 la ciudad crece con tasas anuales superiores al 4% debido al éxodo rural que provocó el terremoto de ese año, situación que presiona a las autori-

dades, ya que no estaban preparadas para absorber nueva población, lo que se suma a que ya existía una efervescencia social de los habitantes más pobres para obtener una vivienda. Estas dos situaciones dan origen a un importante auge de la construcción a través de planes de vivienda social y construcción de edificios públicos.

No obstante el esfuerzo realizado, las políticas implementadas por el Estado no logran satisfacer las demandas crecientes por viviendas de los sectores populares, lo que da origen a un proceso sostenido de ocupaciones ilegales de terrenos, creándose numerosos campamentos localizados principalmente en las riberas del río Cautín, hacia el camino a Chol-Chol (sector P. de Valdivia) y en el sector Amanecer.

Con la llegada del gobierno militar en 1973, comienza a regir un nuevo modelo económico y, en el aspecto urbano, las políticas de vivienda se orientan a la erradicación y radicación de los campamentos existentes. Paralelamente, con la liberalización

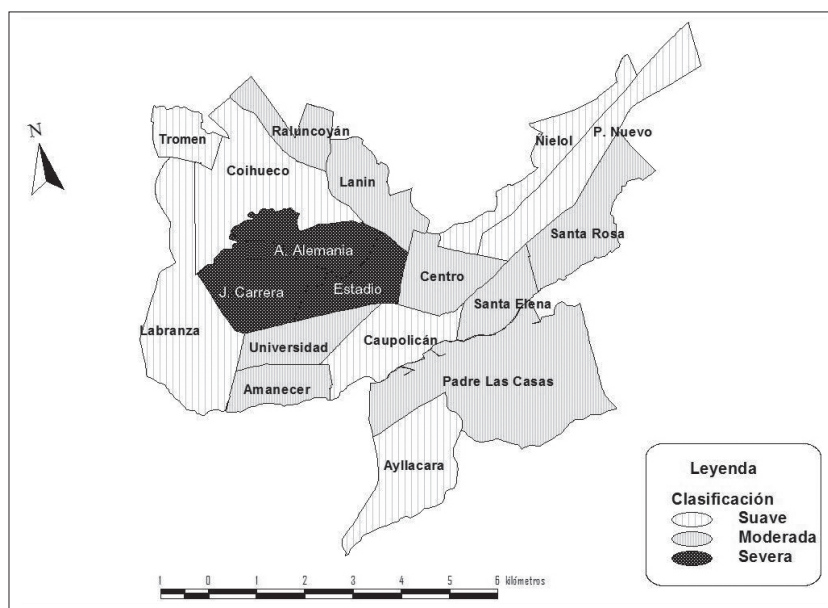
del mercado del suelo, surgen numerosos emprendimientos inmobiliarios destinados a los sectores medios y medios altos, lo que consolida definitivamente la actual distribución territorial de los grupos sociales.

Debido al continuo crecimiento de la ciudad, tanto demográfico como en superficie (lo que complejiza la gestión comunal), el 7 de diciembre de 1994 el Senado de la República aprobó, por unanimidad de sus miembros, el proyecto de ley que convierte a Padre Las Casas en comuna (Municipalidad de Padre Las Casas, 2006).

Teniendo en consideración el contexto histórico de la ciudad, es posible entender los patrones espaciales de la segregación residencial, que reflejan una clara separación física entre los grupos sociales, tal como se observa en la Figura N° 4.

La Figura N° 4 muestra la existencia de segregación en la mayor parte de los distritos, aunque con diferentes magnitudes. Los distritos que presentan una condición severa

Figura N° 5
Índice de Disimilitud por distritos, 2002



Fuente: Elaboración propia.

(valores de índice de disimilitud $> 0,6$) corresponden a A. Alemania y J. Carrera, sectores residenciales con población de clase media y media alta. En la categoría siguiente se agrupan principalmente los sectores más pobres, con la excepción de Estadio, Universidad y Centro. Los distritos con baja segregación son antiguos y presentan cierta heterogeneidad social, como es el caso de Ñielol, P. Nuevo y Caupolicán. En el caso de los distritos Tromen, Coihueco y Labranza, corresponden a zonas de expansión urbana y escasamente pobladas, pero con heterogeneidad social.

En el 2002 se mantiene la tendencia sobre la manifestación de la segregación, observándose cambios al interior de la clasificación, siendo menores las modificaciones entre categorías. En este último caso (Figura N° 5) se encuentran los distritos Estadio y Ay-

llacara, los que han pasado de una segregación moderada a una severa y de suave a moderada, respectivamente. En el caso del distrito Estadio, aunque su población se mantuvo estable en relación al año 1992, los jefes de hogar con educación superior aumentaron en un 30% (pasaron de 1.335 a 1.738). Del total de jefe de hogares con educación superior, un 20% corresponde a población inmigrante, situación que puede explicar en parte el aumento de la segregación. En el caso de Ayllacara se registró, según el censo del año 2002, un aumento significativo de población, donde solo un 15% corresponde a jefes de hogar con educación superior, situación que implicó una disminución de la segregación en este distrito, ya que se presenta una mayor homogeneidad social.

En el año 2002 el índice de disimilitud (Cuadro N° 3) da cuenta de la heterogenei-

Cuadro N° 3
Variación Índice de Disimilitud

Distrito	1992		2002		Modificación
	Índice de Disimilitud	Clasificación	Índice de Disimilitud	Clasificación	
Centro	0,4	Moderada	0,5	Moderada	Aumenta
Estadio	0,4	Moderada	0,7	Severa	Aumenta
Amanecer	0,4	Moderada	0,4	Moderada	Mantiene
Santa Elena	0,5	Moderada	0,4	Moderada	Disminuye
Santa Rosa	0,4	Moderada	0,4	Moderada	Mantiene
P. Nuevo	0,2	Suave	0,1	Suave	Disminuye
Ñielol	0,1	Suave	0,1	Suave	Mantiene
Lanín	0,4	Moderada	0,4	Moderada	Mantiene
A. Alemania	0,9	Severa	0,8	Severa	Disminuye
Labranza	0,2	Suave	0,3	Moderada	Aumenta
Tromen	-	-	0,1	Suave	-
Raluncoyán	0,6	Moderada	0,4	Moderada	Disminuye
Caupolicán	0,1	Suave	0,1	Suave	Mantiene
Universidad	0,4	Moderada	0,5	Moderada	Aumenta
J. Carrera	0,8	Severa	0,7	Severa	Disminuye
Coihueco	0,2	Suave	0,2	Suave	Mantiene
P. Las Casas	0,4	Moderada	0,4	Moderada	Mantiene
Ayllacara	0,5	Moderada	0,3	Moderada	Disminuye

Fuente: Elaboración propia.

dad en las tendencias distritales, ya que de 17 distritos que pueden ser comparados, 6 disminuyen, 7 se mantienen y 4 aumentan. Entre estos últimos se encuentran principalmente los distritos con población de clase media y media alta. Entre ellos sobresale el distrito Centro, aunque ha estado perdiendo población; el hecho de que en algunos sectores existan zonas de renovación urbana, facilitó la llegada de jefes de hogar con educación superior.

El análisis de la evolución de la segregación residencial permite identificar que este fenómeno no presenta una tendencia similar a los estudios realizados en otras ciudades, en especial Santiago, ya que de acuerdo a Sabatini *et al.* (2001) y Rodríguez (2001) hay una disminución de la segregación, debido principalmente a la ocupación de áreas periféricas pobres por residencias de población de mayor estrato socioeconómico. En el caso de Temuco, en la mayor parte de los distritos la segregación se mantiene en los sectores pobres y aumenta para los grupos de mayor estrato. A la vez, la población de mayor nivel socioeconómico, cuando cambia de residencia, se orienta a seguir las tendencias históricas de localización.

Efecto de las políticas de vivienda y los instrumentos de planificación urbana en la segregación residencial

En su programa de gobierno, la actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet, planteó la necesidad de que las políticas habitacionales y urbanas aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, que fomenten la integración y reduzcan las desigualdades. Estas propuestas surgen al constatar que las políticas habitacionales no han logrado la integración social, y como un efecto no deseado han contribuido a la segregación residencial, pese a que han permitido a un significativo conjunto de familias acceder a la vivienda propia y, por consiguiente, a una mejor calidad de vida.

Es en este sentido que la ministra de Vivienda, Patricia Poblete, señaló que “la segregación urbana es un atentado contra la estabilidad social, que empaña nuestras democracias y los éxitos económicos conse-

guidos en el continente en los últimos años” (MINVU, 2007: 1).

La preocupación por parte de las mayores autoridades del país surge al constatar que la política habitacional que se encontraba vigente hasta principios de la década del 2000, orientada hacia los sectores pobres, tuvo como premisa la cantidad de soluciones habitacionales más que la calidad de estas. Ello significó que casi la totalidad de las viviendas sociales se localizaran en la periferia de la ciudad, donde los suelos son menos costosos, poseen menores accesos a infraestructura y se encuentran alejados de las funciones centrales de la ciudad.

Además de la desfavorable localización, existe otro efecto no deseado, el aislamiento social, incluso con sus pares, ya que con estos nuevos emplazamientos residenciales, al ser principalmente resultado de procesos de erradicación de los loteos irregulares, la integración social lograda se perdió, ya que las postulaciones a vivienda eran individuales y el ministerio respectivo la asignaba, sin ninguna posibilidad de elección de su nueva residencia. Al decir de Brain *et al.* (2007), los problemas de desintegración social “representan formas de empobrecimiento o degradación social vinculadas a las desventajas que conlleva el aislamiento físico” (Brain *et al.*, 2007: 4).

El proceso descrito operó de forma muy similar en las distintas ciudades, ya que no existían políticas diferenciadas territorialmente. En este sentido, la ciudad de Temuco no fue la excepción, ya que extensas zonas periféricas fueron ocupadas por grandes conjuntos de viviendas sociales producto de la erradicación de loteos irregulares, sobresaliendo el sector Pedro de Valdivia, periferia que fue el lugar de radicación de familias que venían desde las zonas ribereñas del río Cautín, principalmente de los distritos de Santa Elena y Santa Rosa. Estos nuevos asentamientos se caracterizaban por estar constituidos por viviendas de no más de 30 m² en promedio, alejados del centro de la ciudad y con una urbanización básica, donde la pavimentación de calles era prácticamente inexistente, debido a que se trataba de construir más viviendas al menor costo, tal como se mencionó previamente.

A medida que se avanzaba en la construcción de nuevos conjuntos de viviendas sociales, el suelo destinado a estos grupos sociales comenzaba a escasear con gran rapidez, por lo que, tal como lo señala Hidalgo (2007), "el suelo urbano se está acabando", pero en el caso de Temuco se está acabando para los pobres, ya que aún quedan extensas zonas al interior del radio urbano, para conjuntos residenciales de mayor nivel socioeconómico. En el caso particular de Temuco, es importante señalar que como la ciudad colinda con comunidades indígenas, agrega una nueva barrera para la expansión, sumada a las barreras físicas como el río Cautín y el cordón montañoso del Nielol.

La pérdida de espacios para la construcción de viviendas sociales en Temuco ha provocado que los nuevos emprendimientos residenciales se localicen fuera del radio urbano, principalmente en la localidad de Labranza, ubicada a 10 km de la ciudad, hacia la costa, en el sector San Ramón (localidad rural perteneciente a la comuna de Freire, 30 km hacia el oriente), en el distrito Ayllacaca (en estricto rigor pertenece a la comuna de Padre Las Casas), y se encuentra autorizado el nuevo conjunto residencial San Francisco, con más de 1.000 viviendas, ubicado al norponiente de Temuco, a una distancia aproximada de 10 km. Tanto en estas nuevas edificaciones como en las construidas previamente, la población carecía de poder decisor en su posibilidad de elección de nueva vivienda.

Entre los factores que han posibilitado las actuales localizaciones de la vivienda social en la ciudad, se pueden mencionar los siguientes:

- i) Valor del suelo urbano en la periferia: según el Servicio de Impuestos Internos (2008) para el año 2008 los valores promedio en la periferia pobre eran de \$14.000, mientras que en los barrios de mayor estrato era de \$35.000⁷.

⁷ Se debe considerar que no se incluyen elementos que hacen obtener un mejor o peor precio comercial, como tipo de barrios vecinos y existencia de servicios, entre otros.

- ii) Voluntad política de las autoridades del Ministerio de Vivienda: quienes se ampararon en la interpretación del Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que solo permitía construir viviendas fuera del límite urbano si estaban destinadas para residencia de trabajadores agrícolas. Esta normativa, que posibilitaba una errónea interpretación, se modificó en el año 2003, incorporándose la autorización explícita para construir viviendas de hasta 1.000 U. F.
- iii) Plan regulador: Temuco posee un plan regulador vigente desde 1983, el cual zonifica las áreas residenciales según las tendencias históricas de localización residencial, limitando, o más bien, frenando las posibilidades de integración social, ya que las áreas posibles de expansión tienen sitios con superficie mínima de construcción de 300 m², área que representa un costo muy alto para los programas del Ministerio de Vivienda.

Los factores indicados se han transformado en elementos que impiden lograr una integración social, además de permitir la estigmatización de algunos barrios como Lanín y Los Caciques. Asociado a estos problemas, los nuevos barrios de viviendas sociales se encuentran alejados de los servicios y la población debe recorrer mayores distancias hacia sus lugares de estudio o trabajo.

Consideraciones finales

El contexto histórico ha dado forma y significado a la organización socioespacial interna de la ciudad de Temuco, enraizados en las diversas manifestaciones socioculturales, políticas e institucionales por las que ha pasado la sociedad chilena en general, las que se han visualizado con mayor fuerza en las últimas décadas debido a los efectos socioterritoriales en que se ha traducido la aplicación del actual modelo económico.

Se reconocen nuevas formas de manifestación de la marginalidad, segregación y pobreza urbana. Los barrios históricamente pobres mantienen dicha cualidad, pero a diferencia de los barrios surgidos con posterioridad a la década del ochenta, aún mantienen ciertos lazos de solidaridad y de recono-

cimiento de su barrio como diferente y con un ambiente social mejor que los vecinos. En cambio, en los nuevos barrios en condición de pobreza hay una menor identificación territorial, se mira a los otros sectores como mejores y sus habitantes se sienten sin pertenencia y con deseos de migrar, ya que se les "obligó" de alguna manera a vivir allí.

El espacio urbano, expresión de una construcción social permanente, ha ido generando espacios de poder y de competencia, haciendo recordar los postulados de la escuela de Chicago de cómo los grupos más poderosos, a través de los mecanismos ecológicos que se dan en la naturaleza, se van apropiando del espacio y desplazan a los de menores ingresos socioeconómicos, lo que resulta contradictorio con un territorio construido socialmente, ya que la mirada de la escuela de Chicago apunta al carácter natural del proceso. No obstante esta aparente contradicción, y dejando de lado el determinismo que subyace a la mirada de Chicago, en el caso de Temuco se observa la lucha por el espacio, donde los diferentes actores han logrado construir su territorialidad principalmente gracias a su capacidad económica. Estos espacios van tejiendo una significativa heterogeneidad socioespacial a través de su fragmentación, como también originando, o mejor dicho, consolidando una profunda polarización social.

Las variables estructurales, como la renta del suelo, producen uno de los efectos de mayor fuerza en la existencia de la segregación. Lo mismo sucede con las limitaciones institucionales tales como el actual plan regulador y la presencia en los alrededores de la ciudad de comunidades indígenas, cuyas tierras son por ley inajenables, lo que reduce más el mercado del suelo, encarece su valor y conlleva a desplazar a los sectores populares de la ciudad de Temuco hacia comunas vecinas donde se han localizado los programas de vivienda social en los últimos años.

A diferencia de lo que ocurre en las grandes ciudades, la segregación persiste y ha aumentado en algunos distritos, situación coincidente con el comportamiento espacial de distribución de los jefes de hogar con educación superior. A la vez, aún no se ma-

nifiesta claramente el traslado de población de mayor ingreso a las periferias pobres.

Por su parte, las políticas de vivienda en Temuco han tenido similar efecto que en otras ciudades chilenas, ya que han inducido la existencia de segregación residencial y, de acuerdo a las tendencias de localización de los nuevos barrios populares proyectados, esta debería agudizarse y asociarse a otros fenómenos que inciden en la calidad de vida, como el aumento en los tiempos de viaje y disminución en las posibilidades de integración social.

Referencias bibliográficas

ARRIAGADA, C. La pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. Santiago: CEPAL, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 27, 2000.

ARRIAGADA, C. y MORALES, N. Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes. *Eure*, 2006, vol. 32, N° 97, p. 37-48.

AZÓCAR, G.; HENRÍQUEZ, C.; VALENZUELA, C. y ROMERO, H. Tendencias socio-demográficas y segregación socioespacial en Los Ángeles, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2008, N° 41, p. 103-128.

BRAIN, I.; CUBILLOS, G. y SABATINI, F. Integración social urbana en la nueva política habitacional. *Temas de la Agenda Pública*, 2007, N° 7. Disponible en Internet: <http://www.observatoriourbano.cl/docs/index.asp>

BRAIN, I. y SABATINI, F. Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile. *Prourbana*, 2007, N° 5, p. 38-49.

BRIGGS, X. *Ties that bind, bridge and constrain: social capital and segregation in the american metropolis*. En: Massachusetts, International Seminar on Segregation in the City Massachusetts, 2001.

CLICHEVSKY, N. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproxi-

mación. Santiago: CEPAL, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 28*, 2000.

DÍAZ, A. Manifestaciones de la segregación residencial en la población de viviendas sociales "Plaza de Chivilcan", Temuco. *Estudios Sociales*, 2005, N° 116, p. 139-170.

DÍAZ, L.; MIGNOT, D. y PAULO, C. *Movilidad y desigualdades sociales y territoriales*. En: Madrid, I congreso internacional Los Ciudadanos y la Gestión de la Movilidad, 2006.

GREENSTEIN, R.; SABATINI, F. y SMOLKA, M. Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas. *Landlines*, 2000, vol. 12, N° 6. Disponible en Internet: <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=950>

HIDALGO, R. De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *Eure*, 2004, N° 91, p. 29-52.

HIDALGO, R. ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Eure*, 2007, vol. 33, N° 98, p. 57-75.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). *XVI Censo de Población y V de Vivienda*. Santiago: INE, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). *XVII Censo de Población y VI de Vivienda*. Santiago: INE, 2002.

KATZMAN, R. *Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo*. Montevideo: CEPAL, 1999.

KATZMAN, R. y RETAMOSO, A. *Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa*. En: Santiago, Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, 2006.

LUNGO, M. & BAIRES, S. *Socio-spatial segregation and urban land regulation in Latin American cities*. En: Massachusetts, International Seminar on Segregation in the City Massachusetts, 2001.

MARTORI, J. y HOBERG, K. Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2004, vol. VIII, N° 169. Disponible en Internet: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-169.htm>

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU). *Archivo histórico de noticias*. Santiago: MINVU, 2006. Disponible en Internet: http://www.minvu.cl/opensite_det_20070425184948.aspx

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU). *Agenda ciudades 2006-2010*. Santiago: MINVU, 2007. Disponible en Internet: <http://www.observatoriourbano.cl/docs/index.asp>

NAVARRETE, G. *Evolución de la ciudad de Temuco*. Tesis título profesional de Arquitecto. Santiago: Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile, Chile, 1956.

PANAYOTIS, C.; HIDALGO, I. y SORIA, A. Decisiones del consumidor que rigen el mercado del automóvil. *The IPTS Report*, 2004, N° 78. Disponible en Internet: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/home/report/spanish/articles/vol78/TRA1S786.htm>

PATERNAIN, R. Perspectivas teóricas en América Latina. Entre la globalización y la desigualdad. *Revista de Ciencias Sociales*, 2005, N° 22, p. 10-25.

PEBLEY, A. y SASTRY, N. *Neighborhoods, poverty and children's well-being: a review*. Santa Mónica: RAND, 2003.

RODRÍGUEZ, J. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es? ¿cómo se mide? ¿qué está pasando? Santiago: CEPAL, *Serie Población y Desarrollo N° 16*, 2001.

ROITMAN, S. Urbanizaciones cerradas: estado de la cuestión hoy y propuesta teórica. *Eure*, 2004, vol. 32, N° 32, p. 5-19

SABATINI, F. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Eure*, 2000, vol. 26, N° 77, p. 49-80.

SABATINI, F.; CÁCERES, G. y CERDA, J. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure*, 2001, vol. 27, N° 82, p. 21-42.

SANHUEZA, C. y LARRAÑAGA, O. Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres. *Observatorio Económico Universidad Alberto Hurtado*, 2008, N° 19, p. 1-7.

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII). Catastro valor del suelo fiscal. Temuco: SII, Municipalidad de Temuco, 2008.

SMOLKA, M. y SABATINI, F. El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile. *Land Lines*, 2000, vol. 12, N° 1. Disponible en Internet: http://www.lincolninst.edu/pubs/314_El-debate-sobre-la-liberalizaci%3%b3n-del-mercado-de-suelo-en-Chile

SUÁREZ, A. Segregación residencial y pobreza. Consecuencias del aislamiento social de residentes en asentamientos precarios. En: Porto Alegre, XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 22 al 26 de agosto de 2005. Disponible en Internet: http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/institutos/ici/economia/download/publicaciones/Suarez_Segregacion_residencial_y_pobreza.pdf

TOLEDO, X.; ROMERO, H. y GARÍN, A. Segregación socioespacial de la comuna de Temuco. *Espacio y Desarrollo*, 2000, N° 12, p. 103-122.

UNIVERSIDAD DE CHILE, INSTITUTO DE ECONOMÍA. *La migración interna en Chile en el periodo 1940-1952*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1959.