

# Tensiones de una triple vocación urbana: San Bernardo en su proceso de absorción por Santiago de Chile

Tensions of a triple urban vocation:

San Bernardo and its absorption process from Santiago de Chile

**Daniela Boccardo Apablaza**

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 14.07.2011

Tutor: Agustín Hernández Aja

## Resumen

El fenómeno expansivo de una metrópoli muchas veces va incorporando a su tejido urbano centralidades preexistentes. Entender los efectos de la absorción metropolitana sobre la centralidad menor, es el objetivo de esta investigación sobre San Bernardo y Santiago de Chile. San Bernardo en su proceso de absorción se ha visto enfrentado a nuevas demandas, que lo tensionan a desempeñarse como periferia o subcentro de Santiago, mientras debe seguir respondiendo como centro y capital de una provincia rural. Se intentará demostrar como paulatinamente las demandas metropolitanas se sobreponen a las demandas locales, alterando la estructura física y social de San Bernardo.

## Palabras clave

*Área Metropolitana de Santiago, conurbación, expansión urbana, periferia, policentrismo.*

## Abstract

The phenomenon of urban sprawl in a metropolis often adds pre-existing towns to its urban fabric. The aim of this research is to understand the effects of absorption on smaller centralities through the cases of San Bernardo and the metropolitan area of Santiago de Chile. San Bernardo in its absorption process has been faced new demands, which stress it to responds as either peripheral area or sub-centre of Santiago. Meanwhile, San Bernardo must continue responding as both centre and capital of a rural province. It will attempt to show how gradually overlapping metropolitan demands to local demands, altering the physical and social structure of San Bernardo.

## Keywords

*Santiago Metropolitan Area, conurbation, urban sprawl, periphery, polycentrism.*

## 1. Introducción

La mayor área metropolitana de Chile es su capital, Santiago o El Gran Santiago” Desde mediados del siglo pasado, el proceso expansivo de esta ciudad fue haciendo evidente el proceso de absorción de centros urbanos menores que se encontraban a su alrededor. Los primeros en conurbarse fueron Maipú y Pudahuel en la década de los 70, luego San Bernardo en los 80 y a finales de siglo ya se observaba a Puente Alto y Quilicura conurbados a la mancha urbana del Gran Santiago, conformando una área urbana edificada prácticamente compacta. Este fenómeno ha permitido plantearse que el Gran Santiago se está convirtiendo en una ciudad policéntrica. Nuestro caso de estudio será la ciudad y comuna de San Bernardo, elegida por su mayor consolidación urbana (previo al proceso de absorción) frente a las otras centralidades conurbadas. San Bernardo es una ciudad de tamaño medio, capital de la Provincia del Maipo, a 20km al sur de Santiago, con cerca de 250 mil habitantes (censo 2002).

Este proceso de conurbación o más bien de absorción -ya que se adicionó una urbe más pequeña a otra mayor- obliga a San Bernardo a desempeñar distintos roles, y lo tensiona a responder a presiones endógenas de su propia dinámica local, y a presiones exógenas metropolitanas. Ambas no pueden ser comprendidas de manera independiente, ya que compiten en un mismo espacio urbano.

El objetivo central de la investigación será demostrar que las fuerzas exógenas de nivel metropolitano que consideran a San Bernardo como suelo periférico y en el mejor de los casos que pretenden posicionarlo como subcentro metropolitano, se sobreponen a las demandas endógenas de la comuna y ciudad de San Bernardo que pretenden perpetuar su calidad de centro provincial.

Metodológicamente este trabajo se inicia identificando los factores que han influido en el desarrollo y el crecimiento urbano expansivo de Santiago y San Bernardo, reconociendo posteriormente los factores que gestaron la continuidad edificatoria de ambas manchas urbanas; distinguiendo facilitadores, barreras, condicionantes y proyectos. Luego, mediante la selección de indicadores en su mayor parte de tipo cuantitativo, se genera un análisis comparativo de San Bernardo con el resto de las comunas del Gran Santiago y la Región Metropolitana. Esta búsqueda de diferencias y similitudes tiene por objetivo identificar características en San Bernardo que lo hagan comportarse como periferia, subcentro o centro provincial. Todo lo anterior nos permitirá conocer cómo se encuentra San Bernardo iniciado el siglo XXI, pudiendo luego evaluar cuál o cuáles de las fuerzas han tenido mayor intensidad en la conformación del San Bernardo actual. Se termina esta investigación dando algunas luces de cambios que podría experimentar San Bernardo en los próximos años.

## 2. Desarrollo urbano

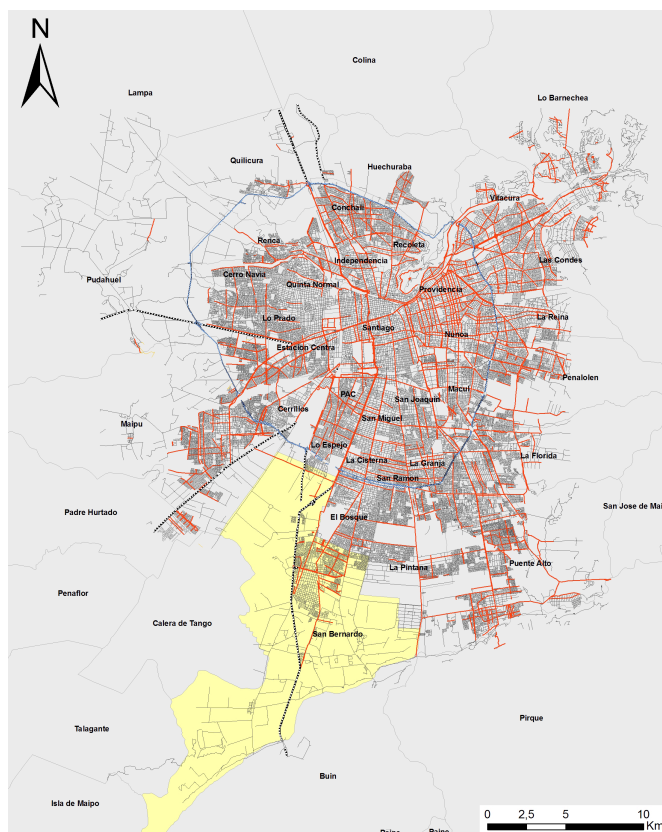
### El crecimiento del Gran Santiago

La Región Metropolitana de Chile está localizada en la zona central del país y la componen 6 provincias y un total de 52 comunas. El Área Metropolitana de Santiago o el Gran Santiago son términos que comenzaron a ser usados para dar cuenta de una metrópoli que se diferencia de los límites administrativos que comprenden la Provincia de Santiago. En esta investigación usualmente hablaremos de Gran Santiago como las 32 de la Provincia de Santiago más San Bernardo y Puente Alto.

El Gran Santiago concentraba a un 37% de la población total del país en el 2002. Entre 1940 y 2002 la superficie que ocupaba se multiplicó casi 6 veces, pasando de 11 mil ha hasta más de 64 mil ha, y su número de habitantes creció desde poco menos de 1 millón a más de 5 millones de habitantes (Jordán, et al. 2006).

Junto con la relación superficie-población, existen otros argumentos complementarios que se han ido trabajando para explicar el crecimiento expansivo de Santiago, como son el escaso control del suelo por parte del Estado, el aumento de la motorización y poder adquisitivo de la población, y la política de vivienda social.

### Historia urbana de San Bernardo



**Imagen 1: Santiago y San Bernardo 1990**

*Fuente: Municipalidad de San Bernardo*

San Bernardo se funda el 9 de febrero de 1821, a los pocos años de la independencia de Chile. Proyectado en forma de damero, las 36 cuadras originarias se comenzaron lentamente a poblar, y a construir una escuela, una iglesia, la plaza de armas, y posteriormente el matadero y el hospital (Besoain, 1993).

San Bernardo desde temprano se fue perfilando como una ciudad capital de servicios y comercio, donde la actividad industrial y agrícola tuvo mucha relevancia. Marcan su desarrollo urbano la llegada en tren en 1857 que lo conecta con Santiago y posteriormente con el sur de Chile, la implantación de la Maestranza de Ferrocarriles en 1920 y con ello de una serie de industrias complementarias, la construcción de la Gran Avenida en 1930 y posteriormente la Carretera Panamericana en 1964, la implantación de grandes industrias agro-alimentarias y metalúrgicas a mediados del siglo pasado como Industria Carozzi y la Fábrica Nacional de Carburo y Metalúrgica.

El crecimiento demográfico de San Bernardo hasta 1940 fue lento. En 1865 la comuna tenía una población de poco más de 12 mil habitantes y en 1940 sólo había alcanzado algo más de 30 mil. Pero es a partir de 1940 que el crecimiento se comienza a acelerar, alcanzando en 1970 117 mil habitantes.

Besoain (1993) indica como el carácter apacible de San Bernardo, propio de una ciudad de provincia, se mantuvo hasta que en la década de 1970 comienzan a llegar cientos de familias provenientes de Santiago, trasladadas con el programa de vivienda social. Esto produjo un quiebre social en la ciudad de San Bernardo, la cual se vio fuertemente dividida entre el sector tradicional y el nuevo sector. Este último no presentaba arraigo alguno con la ciudad y además fue rechazado por los habitantes originarios, porque percibían como la ciudad iba perdiendo la tranquilidad que la caracterizaba.

La ciudad siguió creciendo tanto en población como en superficie, fue manteniendo su carácter industrial concentrándolo principalmente en el norte de la comuna, y ha visto fortalecida su conexión con Santiago mediante el mejoramiento de las infraestructuras y del transporte público. En 1990 llega el metro-tren (tren ligero) que la conecta cada 30 minutos con Santiago, llega también en el año 2007 el sistema integrado de transporte público de superficie Transantiago, se mejora la Carretera Norte-Sur convirtiéndose en la actual Autopista Central y se construye la Autopista del Maipo.

### 3. Proceso de absorción

Podemos hablar de tres períodos y tejidos de unión de San Bernardo con Santiago. El primero en conformarse, previo a la década del 70, fue el desarrollo urbano gestado por la Gran Avenida, primera arteria vial de orden intercomunal que une ambos tejidos urbanos. El segundo que se concretó entre las décadas de 1970 y 1990, se efectuó hacia el nor-oriente, con la comuna de La Pintana y de El Bosque, consolidándose principalmente por vivienda social. El tercer y último tejido se comienza a consolidar en 1990, uniendo el extremo norte de la comuna de San Bernardo con el sur de las comunas de Cerrillos y Lo Espejo. Esta unión ha estado únicamente dada por tejido industrial.

#### Facilitadores

Es posible destacar a lo menos 3 infraestructuras de movilidad que facilitaron el desarrollo sur de la capital y fueron gestores de la unión de San Bernardo con Santiago, todas en sentido norte-sur. De carácter intercomunal Gran Avenida, y de carácter nacional la Carretera Norte-Sur y la Vía de Ferrocarril, cada una de ellas con distintas implicancias. Mientras que alrededor de Gran Avenida se fue gestando el desarrollo de la ciudad de San Bernardo y fue el primer punto de unión entre ambas ciudades, tramo que en la actualidad está ocupado por estratos medios; por el contrario, la Carretera Panamericana Norte-Sur dio mayor conectividad a nivel interurbano pero se conformó durante muchas décadas como límite urbano hacia el poniente de San Bernardo. A su vez, la línea férrea no ha impedido el desarrollo urbano a ambos lados de ella, pero si ha significado por décadas un problema en la permeabilidad de los flujos interurbanos de San Bernardo.

#### Barreras

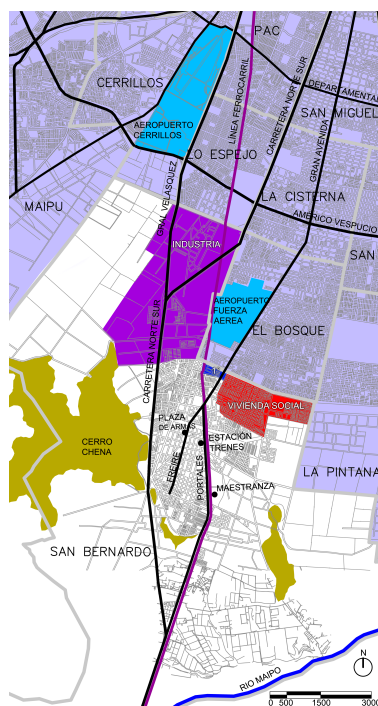
La comuna, tanto en su delimitación administrativa antigua como actual (cambio en 1982), ha tenido límites geográficos tanto al sur -Rio Maipo-, como al oriente -Cerro Chena-. Por el contrario al norte y oriente sus límites administrativos con otras comunas son difusos, y se encuentran delimitados por ejes de calles. Hasta 1950 el crecimiento de la ciudad tendió espontáneamente hacia el Sur.

El Aeropuerto de la Fuerza Aérea (FACH), emplazado inicialmente dentro del límite norte de la comuna, al ser impermeable al tránsito ciudadano, de gran extensión, y su consecuente cono de protección; hicieron que se comportara como una barrera norte, retrasando la absorción de San Bernardo por Santiago. A dicho Aeropuerto se suma el Aeropuerto de Cerrillos, ambos condicionando el desarrollo urbano sur de Santiago. Hasta la actualidad, el polígono formado en su lado norte por el Aeropuerto de Cerrillos y en su costado oriente por el Aeropuerto de la FACH ha sido de débil desarrollo, y lo que se ha desarrollado ha sido principalmente industria.

## Condicionantes

A nivel metropolitano, el primer instrumento de ordenación territorial es el Plan Regulador Intercomunal de Santiago PRIS 1960 al que lo prosigue el actual Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994, ambos sufriendo una serie de modificaciones durante sus vigencias. En términos concretos, para San Bernardo la normativa metropolitana ha sido importante en 4 puntos: 1.- desde 1960 la normativa lo considera como parte del área metropolitana, otorgándole siempre una alta disponibilidad de suelo para urbanizar, 2.- al definir que las industrias molestas quedaban fuera del anillo de circunvalación de Américo Vespucio, emplazándose preferentemente próximas a las carreteras, y en 1994 zonificar con destino industrial buena parte del norte de la comuna, San Bernardo se posicionó como excelente emplazamiento de industrias, 3.- la normativa viene contemplando desde 1960 a San Bernardo como subcentro metropolitano, aunque nunca se haya cristalizado en ningún proyecto concreto (a no ser por las inversiones de infraestructura vial), 4.- los conos de protección de los dos aeropuertos definidos por la normativa metropolitana han ralentizado y direccionado el crecimiento urbano y el modo como se fue dando la continuidad edificatoria de San Bernardo y Santiago.

A nivel comunal, el primer instrumento de planificación data del año 1976, que contemplaba la antigua demarcación administrativa de San Bernardo (modificada en 1982). Dicho plan reconocía la inminente unión con Santiago, e intentaba controlar las tendencias ya presenciadas de desarrollo urbano hacia el sur y norte del centro urbano de San Bernardo, fortaleciendo la densificación del sector central y generando un área prioritaria de nuevo desarrollo hacia el oriente, y en segundo término un área industrial de expansión hacia el norte. Este plan contemplaba zonas de expansión que permitían duplicar la superficie urbana en 10 años, con lo cual no podemos hablar de un plan constrictivo. Treinta años después se aprobó el plan regulador comunal que rige actualmente la comuna. Este plan hace uso del límite que plantea el PRMS 1994, dejando con ello una zona de expansión de uso habitacional entorno al centro consolidado y en dirección sur, y otra zona de expansión norte con destino industrial. Este plan viene a ratificar los usos tendenciales que se venían experimentando en el suelo de San Bernardo. No se destina suelo específico para uso terciario.



**Imagen 2: Agentes de absorción: Facilitadores, barreras y proyectos**

*Fuente: Elaboración propia*

## Políticas y proyectos

Entre las políticas y proyectos que físicamente han generado la continuidad edificatoria se destacan dos: la vivienda social en el sector nor-oriental de la comuna y la industria en el sector norte.

San Bernardo se posiciona como albergue de Viviendas Sociales de la demanda habitacional del Gran Santiago a partir de la década del 60. Entre los años 1978 y 2002, San Bernardo recibió más de 18 mil viviendas lo que la posiciona como la 3ª comuna de la Región con mayor número de construcción de vivienda social. Esta vivienda ha sido de gran impacto para la estructura social y física de San Bernardo. Si consideramos que 18 mil viviendas son cerca del 30% de las viviendas urbanas de San Bernardo (61.543 según censo 2002), vemos el alto impacto de esta intervención.

Esta vivienda se ha localizado justamente como tejido de unión nor-oriental, en el límite sur de la comuna del Bosque y el oriente de la comuna de la Pintana, donde los suelos eran y son más baratos. La mayor parte de esta vivienda se construyó como grandes conjuntos habitacionales con lo cual la integración al tejido urbano y social preexistente ha sido aún de mayor dificultad.

Sobre el crecimiento periférico de tipo industrial que unió ambas ciudades en el extremo norte de San Bernardo, se analizaron algunos datos comparativos. Ducci et al. (2006) señalan como entre 1991 y 2000, el crecimiento de la mancha urbana del Gran Santiago tuvo por responsable sólo en un 22,7% a la Industria, pero en el caso de San Bernardo esta cifra es de un 45%. Casi la totalidad de dicho crecimiento se encuentra localizado hacia el norte de la comuna, al lado poniente de la carretera norte-sur. La gran extensión de esta zona, definida por el PRMS de 1994 y luego ratificada por el PRC del 2006, se conforma como la unión del tejido de San Bernardo y las comunas de Cerrillos y Lo Espejo del Gran Santiago.

## 4. Indicadores

Con el fin de caracterizar a San Bernardo y distinguir en él elementos que lo definan en su calidad de centro urbano autónomo provincial, de subcentro metropolitano, o de periferia metropolitana, se estudió la posición de San Bernardo con respecto a las otras comunas, mediante el uso de indicadores sociodemográficos, urbanos, socioeconómicos, de dependencia y autonomía funcional, e identidad.

INDICADORES SOCIO-DEMOGRÁFICOS	DESCRIPCIÓN
<p><b>Crecimiento y densidad</b></p> <p><i>FUENTE: Censos de la población y vivienda 1992 y 2002, "Chile: población censada y tasas de crecimiento medio anual, según ciudades, 1950-2002", Memoria Chilena.</i></p>	<p>El Gran Santiago ha pasado de 1.422.266 habitantes en 1952 a 5.394.430 habitantes en el año 2002. Su tasa de crecimiento promedio durante esos 50 años ha sido de 2.7, pero con amplias diferencias en el período. Maipú, Puente Alto y San Bernardo, tres centros preexistentes que fueron absorbidos por la metrópoli, manifiestan tasas de crecimiento en la mayor parte del período evaluado (1952-2002) superiores a las del Gran Santiago y a las del resto de la Región, pero San Bernardo con cifra inferior que los otros dos con sólo un 3.7 (Maipú 8, Puente Alto 6.1)</p> <p>La densidad en el Gran Santiago no ha manifestado grandes cambios, aunque en los últimos años se ha presenciado una disminución de ella. En términos generales la densidad real siempre ha sido inferior a la definida en los planes reguladores metropolitanos. San Bernardo tiene una densidad residencial (cantidad de población censo 2002/ superficie uso residencial) de 124 hab/ha, cifra superior a los 112 hab/ha de la Región pero inferior a los 142 hab/ha del Gran Santiago. A pesar de que en San Bernardo existen edificaciones en altura, las mayores densidades se encuentran en el sector nor-oriental, donde se emplaza la vivienda social.</p>

<p><b>Desarrollo urbano-rural</b></p> <p><i>FUENTE: Censos de la población y vivienda 1992 y 2002</i></p>	<p>De las 6 provincias de la Región, es en la Provincia de Santiago donde casi la totalidad de población es urbana (99,8% en el año 2002). Las otras provincias presentan una mayor participación de población rural. Sobre la Provincia del Maipo, evoluciona de un 83,8% (1992) a un 88,8%(2002) de población urbana. Sus comunas presentan conductas disímiles, la comuna con mayor concentración de población (65% del total de la provincia en 2002) y también más urbanizada es San Bernardo, pasando de un 95,3% en 1992 a un 97,7% en 2002 de población urbana. Luego de San Bernardo lo sigue Buín, pasando de un 25,1% en 1992 a un 15,6% en 2002 de población rural. Las otras dos cuentan con un alto porcentaje de población rural aunque decreciente, cercano al 40% en el 2002. Estos datos nos permiten confirmar que además de ser San Bernardo la capital administrativa de la provincia, también se conforma como su mayor centro urbano.</p>
<p><b>Índice de vejez</b></p> <p><i>FUENTE: Censos de la población y vivienda 1992 y 2002</i></p>	<p>Según el censo del año 2002, en el Gran Santiago las comunas más envejecidas son las del centro y pericentro de la ciudad, mientras que las de menor índice de vejez son justamente las de la periferia y nueva periferia metropolitana. Esta cifra es coherente con el crecimiento demográfico de las comunas. San Bernardo se posiciona dentro de las 10 comunas con menor índice de vejez (9,2%) pero es ganado por Maipú y Puente Alto.</p>

INDICADORES URBANÍSTICOS	DESCRIPCIÓN
<p><b>Urbanización por usos</b></p> <p><i>FUENTE: Galetovic et.al. 2006</i></p>	<p>Al año 2002, la superficie que ocupa la vivienda en el Gran Santiago es cercana al 65%, mientras que la industria un 10%, el comercio entre un 6%, áreas verdes entre un 4% y vialidad entre un 15%, teniendo la Región Metropolitana cifras similares. San Bernardo siendo la 3° comuna del Gran Santiago con mayor cantidad de superficie urbanizada, concentra a su vez la mayor cantidad de suelo industrial, con más de 1000 ha destinadas a este uso. Así, es una de las comunas con mayor proporción de suelo de uso industrial, con casi un 30% de su suelo urbano.</p>
<p><b>Destino de la nueva edificación</b></p> <p><i>FUENTE: Estadísticas de la edificación INE</i></p>	<p>Haciendo un análisis evolutivo desde 1990 hasta el año 2009, se observa como las comunas que encabezan la aprobación de nueva construcción son Las Condes y Santiago. Ellas no son comunas con disponibilidad de suelo libre, sino que por el contrario sus permisos derivan de renovación y reconstrucción en parcelas con edificaciones preexistentes. Pero luego de ellas, son las comunas periféricas y centralidades de Maipú y Puente Alto las que comienzan a tomar cabecera. San Bernardo sin ser nunca de las comunas con mayor índice de edificación, siempre tuvo un dinamismo en la construcción que la posicionaba dentro del primer tercio de comunas con mayor cantidad de edificación.</p> <p>En cuanto a destinos, en la comparativa de San Bernardo y el Gran Santiago, las mayores diferencias se observan en lo relativo a la industria-comercio-finanzas, y servicios. Mientras que para el Gran Santiago durante la última década ambos destinos estuvieron siempre próximos al 20%, el caso de San Bernardo es distinto, ya que la industria-comercio-finanzas, a pesar de su inestabilidad, siempre ha estado bastante por sobre los servicios, no pudiendo este último superar el 10% del total de superficie aprobada en todo el período estudiado.</p>
<p><b>Demanda por suelo</b></p> <p><i>FUENTE: Estadísticas MINVU</i></p>	<p>Los primeros lugares de demanda por suelo los obtienen las comunas de la periferia, las cuales cuentan con mayor disponibilidad de suelo sin edificar. Analizando los datos anuales desde el año 2003 al 2009, vemos como San Bernardo presenta una demanda por suelo neta superior a casi todas las comunas de la región durante la mayor parte del período estudiado, intensificándose en los últimos 3 años de estudio.</p>

INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS	DESCRIPCIÓN
<b>Pobreza</b> <i>FUENTE: Encuestas Casen, MIDEPLAN</i>	<p>La pobreza ha experimentado una baja importante en las últimas décadas tanto a nivel nacional como en la Región Metropolitana. En 1992 la Región tenía un 22,3% de hogares en situación de pobreza, pasando el año 1998 a un 12,4% y el año 2006 a un 8,7%. Esta disminución también es experimentada por San Bernardo. Mientras que en el año 1992 presentaba un 33,53% de hogares en condición de pobreza, ya en el año 1998 llegaba a un 18,8% y en el año 2006 sólo a un 13,19%. Pero su posición relativa va empeorando, San Bernardo pasa de ser en 1992 la comuna 11° con mayor porcentaje de hogares pobres del Gran Santiago a estar en el lugar 8° en el año 1998 y al 2° lugar en el año 2006.</p>
<b>IDH</b> <i>FUENTE: Índices de Desarrollo Humano 1994 y 2003, PNUD-MIDEPLAN</i>	<p>El Índice de Desarrollo Humano, está compuesto por tres dimensiones: vida larga y saludable, educación, y nivel de vida digno. San Bernardo ha experimentado un estancamiento del IDH en un 0.71 durante los dos años evaluados (1994 y 2003), y por el contrario la región ha experimentado un ascenso importante pasando de un 0.7 a un 0.76. El IDH ha subido tanto en las comunas del centro, del pericentro, de la periferia y las de perfil rural, pero San Bernardo es la única comuna que no presenta ninguna evolución en los dos años estudiados.</p>
<b>Grupos Socio-económicos</b> <i>FUENTE: ICCOM</i>	<p>La segmentación por grupos socioeconómicos es actualmente utilizada en Chile por las empresas de investigación de mercado. Se clasifica en 5 grupos: ABC1 que comprende la elite, la clase alta y la clase media alta; C2 que es la clase media, C3 clase media baja, D clase baja, y E pobreza severa. Las variables a considerar para la segmentación, se sintetizan en tres ejes: características de la vivienda, cualificación del jefe de hogar y posesión de bienes. Usando la segmentación de la empresa ICCOM basada en datos del censo del año 2002, se puede ver como San Bernardo presenta un menor porcentaje de población ABC1 y C2 que la media de la región y por el contrario una cantidad bastante más abultada de estratos E y D, que para el caso de San Bernardo su suma constituyen cerca del 57% de su población mientras que para el resto de la región no alcanzan al 46%.</p>

INDICADORES DE DEPENDENCIA Y AUTONOMÍA	DESCRIPCIÓN
<b>SB generador de viajes laborales</b> <i>FUENTE: Encuestas de Origen y Destino 1991, 2001 y 2006, SECTRA</i>	<p>En el análisis de los viajes con motivo laboral originados en la comuna de San Bernardo, podemos ver como se han incrementado sustancialmente en el tiempo, pasando de cerca de 66 mil viajes en 1991 a más de 158 mil viajes en el año 2006. Durante los tres períodos de evaluación la comuna de San Bernardo presentó altos niveles de auto-contención de viajes con motivo laboral, incluso incrementándose en el tiempo. Al comparar esta capacidad de contención con el resto del Gran Santiago, se observa como San Bernardo pasa de un 33,4% a un 41,3% (1991-2006), mientras que la media del Gran Santiago pasa de un 17,8% a un 22,2% (1991-2006). Esto posiciona a San Bernardo dentro de los mejores valores de la Región y del Gran Santiago, sólo asemejándose a lo que ocurre en Maipú y Puente Alto, lo que se entiende por su similar cualidad de centralidad.</p> <p>Las comunas que generan una mayor atracción de viajes laborales para los sanbernardinios, son en primer lugar la comuna de Santiago, seguido de El Bosque y La Cisterna, pero las tres perdiendo su peso relativo entre 1991 y 2006. Una tendencia inversa se ha manifestado en las comunas de Puente Alto y Maipú, las cuales han ido aumentando su capacidad de atracción de viajes laborales desde San Bernardo en el período estudiado.</p>



<p><b>SB atractor de viajes laborales</b></p> <p><i>FUENTE: Encuestas de Origen y Destino 1991, 2001 y 2006, SECTRA</i></p>	<p>San Bernardo como atractor de viajes con motivo laboral, ejerce relaciones bastante similares a las que experimenta como generador de viajes. Así nuevamente se ve como es la comuna de Santiago la de mayor hegemonía, seguidos de la Cisterna y el Bosque, pero en el año 2006 entra Puente Alto a ocupar el 2° lugar y Maipú acompaña a El Bosque en el 3° lugar, desplazando así a la Cisterna.</p> <p>Esto implica un estancamiento en la dependencia de las comunas cercanas a San Bernardo expresada en su peso porcentual (a pesar que en la mayor parte de los casos el número de viajes ha seguido incrementándose), un estancamiento también de la dependencia con el centro de Santiago, y en cambio un aumento de las relaciones de dependencia con comunas más alejadas a él, incluso a centralidades urbanas como Puente Alto y Maipú.</p>
<p><b>Relevancia de los viajes</b></p> <p><i>FUENTE: Encuestas de Origen y Destino 1991, 2001 y 2006, SECTRA</i></p>	<p>Podemos establecer dos tipos de relaciones. La primera es la que establece San Bernardo con El Bosque y con la Cisterna. Los viajes que se realizan por trabajo entre estas comunas tienen mayor relevancia para La Cisterna y El Bosque que para San Bernardo (medida la relevancia como el peso % de los viajes para cada comuna). Con ello deducimos que San Bernardo actúa para estas comunas como núcleo de atracción laboral, con lo cual se comporta como una unidad urbana de mayor orden y jerarquía. El segundo tipo de relación es la de San Bernardo con Santiago, con Puente Alto y con Maipú. Para estas tres comunas tienen menor relevancia que la que tienen para San Bernardo los viajes que se establecen con él por motivo laboral. De manera opuesta a lo que veíamos en el primer grupo de relaciones, San Bernardo tiene un menor nivel jerárquico que estas otras tres comunas.</p>
<p><b>Percepción de cercanía</b></p> <p><i>FUENTE: Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007, MINVU-INE</i></p>	<p>Lo primero que llama la atención es la buena valoración general en las comunas del Gran Santiago. Para los 7 destinos consultados (equipamientos de salud, equipamientos de educación, paradas del transporte público, áreas verdes, equipamiento deportivo, equipamiento comunitario y comercio), la mediana está siempre por sobre el 50% de valoración “cerca” (respuestas muy cerca + cerca). En lo particular, San Bernardo se encuentra en las 7 consultas en peor o igual situación que la mediana. Esto nos permite pensar en una menor satisfacción en cuanto a las distancias a pie de los habitantes de San Bernardo comparados con el resto de la Región.</p>

INDICADORES DE IDENTIDAD	DESCRIPCIÓN
<p><b>Residentes nacidos en la comuna y Residentes que habitan en la comuna hace 5 o más años</b></p> <p><i>FUENTE: Censos de la población y vivienda 1992 y 2002</i></p>	<p>Para San Bernardo los residentes nacidos en la comuna son un 45% en 1992 y luego un 43% en 2002, mientras que la media de la Región Metropolitana es cercana al 35%. Los contrastes entre las comunas de diferente perfil son claros. Las comunas y provincias con una alta vocación rural-agrícola, como las comunas de nueva periferia metropolitana o las que están fuera del radio de cobertura metropolitana presentan una alta tasa de residencia en la comuna en que se nació, lo que habla de una aún baja inmigración. En cambio, las comunas del centro, pericentro y primera periferia metropolitana presentan un baja tasa de población que habita donde nació. San Bernardo se encuentra en el punto de inflexión entre una comuna puramente urbana y componente de una unidad metropolitana mayor, y una unidad urbana autónoma en un entorno rural y agrícola.</p> <p>Sobre los residentes que habitan en la comuna hace 5 años o más, nos permite concluir lo mismo que el indicador anterior pero manifestando diferencias entre las comunas de manera menos acentuada.</p>
<p><b>Satisfacción</b></p> <p><i>FUENTE: Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007, MINVU-INE</i></p>	<p>Existe un alto grado de conformidad de los habitantes del Gran Santiago por su comuna de residencia, ya que la peor evaluación es de 49,5% de satisfacción (respuesta muy satisfecho + satisfecho) y la mediana es de 76,9% de satisfacción. Dentro de este escenario San Bernardo ocupa el 6° lugar de las comunas peor evaluadas (de un total de 42 comunas) con un 58,1% de satisfacción.</p>

<b>Calidad de vida</b>	El indicador de calidad de vida, es a su vez una suma de múltiples indicadores que fueron trabajados por la Pontificia Universidad Católica. A nivel general el Gran Santiago presenta un ICVU de 43,26, mientras que San Bernardo sólo un 38,92.
<i>FUENTE:</i> "Informe Final Indicador Calidad de Vida Urbana 2011" PUC	

## 5. San Bernardo iniciado el Siglo XXI

El desarrollo urbano de San Bernardo posterior a 1970, tanto el que le dio continuidad edificatoria con Santiago hacia el norte y oriente, como el desarrollo sur de esta comuna, se ha generado a partir de grandes paños de usos específicos y socialmente homogéneos, lo que ha generado una comuna altamente fragmentada.

Esto se constata en el diagnóstico urbano generado para la elaboración del Plan Regulador Comunal del año 2006, el cual ya identificaba en la comuna 5 grandes zonas: 1.- zona del centro fundacional, de constitución más antigua, área de mayor dinamismo y heterogeneidad de usos, comercio, servicios, equipamiento y viviendas; 2.- zona industrial, de desarrollo más reciente, situada al nor y nor-poniente de la comuna; 3.- zona de vivienda social, de desarrollo reciente al nor-oriente de la comuna; 4.- zona agrícola o semi-agrícola, al sur y sur-poniente de la comuna; y 5.- zona de borde de la carretera norte-sur, zona de variados usos, que ha actuado históricamente como freno del desarrollo poniente del área urbana.

Esta homogeneidad y fragmentación se está acentuando con la llegada de condominios de estratos medios y medio-altos al sur de la comuna. Ya en octubre del 2010 la oferta era de 800 viviendas y las inmobiliarias calculaban que al 2015 se llegara a acoger entre 5 mil a 10 mil familias, lo cual significaría para San Bernardo una llegada de contingente de clase media superior a los 20 mil habitantes, lo cual podría significar dar mayor heterogeneidad social a la comuna. Pero se observan temas complejos en este nuevo desarrollo urbano, como por ejemplo su morfología. Con la lógica de generar grandes condominios cerrados, se están construyendo pequeñas burbujas residenciales que no se conectan entre sí ni con su entorno, generando un tejido urbano privado, homogéneo e impermeable. El plan regulador ha posibilitado en sus zonas de expansión sur esta forma de construir ciudad.

Este atractivo por el sur se vio potenciado con el mejoramiento de la conectividad entre San Bernardo y Santiago, con el ensanche y nuevo eje de la Carretera Norte-Sur (hoy nombrada Autopista Central eje General Velázquez y eje Norte-sur) y con la nueva autopista del Maipo o Acceso Sur. Además, desde 1990 que llega el servicio de metro-tren (tren ligero) a San Bernardo, con tres estaciones dentro del límite comunal (San Bernardo, Maestranza y Nos).

## 6. Triada de fuerzas en disputa

Toda esta investigación pretendió conocer la capacidad de respuesta que ha tenido San Bernardo para afrontar el proceso de absorción metropolitana, y si esta capacidad lo ha obligado a desprenderse de su rol de centro urbano provincial para dejarse dominar por las dinámicas de la metrópoli, que lo obligan a desempeñarse como subcentro metropolitano-desde la planificación-, pero desde la práctica más bien como simple periferia de una gran ciudad. Al identificar fuerzas en disputa estamos también diciendo que es compleja la complementariedad de roles. Sin ser los tres roles opuestos, sus requerimientos son bastante distintos, con lo cual entran a disputar por un mismo suelo, que es el de San Bernardo.

En el juego de fuerzas, vemos como fueron las políticas de vivienda social una de las mayores generadoras de la unión del tejido urbano entre Santiago y San Bernardo. Pero lo relevante es que

no sólo unieron los tejidos urbanos, sino que además fueron reflejo de la concepción de San Bernardo como suelo periférico metropolitano de bajo costo. Del mismo modo y con la ayuda de la normativa que lo validaba, la consolidación de la conurbación en el extremo norte de San Bernardo por industrias, responde a la expulsión de las industrias molestas del centro y pericentro metropolitano, con lo cual nuevamente se usa el suelo de San Bernardo en su calidad de periferia, en este caso valiosa por estar bien conectada gracias a las infraestructuras de movilidad. Ni la superficie ocupada por vivienda social ni por industria posterior a 1970, se corresponde a una demanda interna de San Bernardo, sino que responde a una demanda metropolitana.

Sobre los facilitadores, vimos como han sido las infraestructuras de movilidad importantes agentes de conurbación y de dependencia entre San Bernardo y Santiago. Estas infraestructuras de carácter preferentemente radial han unido a San Bernardo con el centro de Santiago, pero la conectividad de orden oriente-poniente siempre ha sido de mayor dificultad. Esto fomenta la macrocefalia del centro de Santiago y la dependencia de San Bernardo a él. Sin infraestructuras de orden concéntrico es complejo que San Bernardo se potencie como subcentro metropolitano. Por el contrario, estas infraestructuras de orden radial ratifican el carácter periférico de la comuna.

Las condicionantes del proceso de absorción fueron los instrumentos de planificación territorial, tanto de orden metropolitano como comunal, los que sirvieron de base para que se llevara a cabo dicho proceso. Como pudimos ver, más allá de dejar siempre disponibilidad de suelo en San Bernardo para el crecimiento expansivo, y también facultar al extremo norte de esta comuna como receptor de industria, la normativa siempre considero a la ciudad de San Bernardo como subcentro metropolitano, pero su incapacidad de gestión y de coordinación con proyectos, hacen que dicha determinación de subcentro no se haya traducido en nada concreto. En términos generales, Para San Bernardo la normativa ha generado el marco de acción pero no ha sido desencadenante de ningún proceso urbano.

Sobre las barreras, como su nombre lo dice, han sido las únicas limitantes y a veces sólo guías del proceso de absorción. Además de las barreras geográficas que limitan el desarrollo de San Bernardo hacia el poniente y sur, las barreras que más han encauzado la unión con Santiago han sido los aeropuertos de la Fuerza Aérea en primer lugar, y en segundo lugar el de Cerrillos. Ambos debido a sus restricciones de edificación y a comportarse como grandes infraestructuras impermeables para la ciudadanía, han ralentizado el crecimiento urbano hacia el sur del Gran Santiago y con ello la unión edificatoria con San Bernardo.

Los cuatro tipos de agentes conurbadores tendieron a posicionar a San Bernardo como periferia más que como subcentro metropolitano. La única fuerza opuesta, la de las barreras, no era lo suficientemente intensa como para contrarrestar las otras tres fuerzas que tensionaban a San Bernardo a ser absorbido por el Gran Santiago, una absorción que delegaba a San Bernardo características periféricas, a pesar de su preexistencia como centro provincial.

Sobre los indicadores analizados, cada uno de ellos da cuenta de la posición que ha ido ocupando San Bernardo en cuanto a centro provincial, subcentro metropolitano o periferia del Gran Santiago. Estas posiciones son la respuesta de San Bernardo a las fuerzas endógenas y exógenas que han caído sobre él. Pudimos ver como el crecimiento de la población de San Bernardo desde la década del 80 ya se comportaba como el resto de las comunas periféricas del Gran Santiago, con tasas superiores de crecimiento que la media del Gran Santiago, pero más moderados que otras centralidades absorbidas. Ello se complementa con el bajo indicador de vejez, similar a las otras comunas de la periferia metropolitana y muy distinta a las del centro y pericentro. Los indicadores de identidad y ruralidad dan cuenta de una comuna que está en el punto de inflexión entre ser centro urbano de carácter provincial, y ser periferia de la metrópoli. A nivel socioeconómico, si estudiáramos a San Bernardo por sí solo vemos como han disminuido sus niveles de pobreza y el IDH se ha mantenido estable, pero lo que llama la atención es que no ha podido avanzar como el resto de la Región y del Gran Santiago. Así, su alto nivel de pobreza relativa comparada al resto de la comunas, sumado a su estancamiento del IDH y a una alta concentración de estratos socioeconómicos bajos que se conforman como el 57% de su población, dan cuenta del enorme

impacto que ha generado la inmigración de estratos bajos, principalmente producto de la política de vivienda social. Como vimos anteriormente, esto es una clara manifestación de que se ha considerado a San Bernardo como una comuna periférica con suelo barato y disponible, emplazamiento ideal para grandes conjuntos de vivienda social, lo cual ha significado una pérdida de la heterogeneidad de la composición social de San Bernardo. Esta vivienda es la que ocupa la mayor parte del nor-orienté de la comuna, generando guetización y fragmentación física y social en el suelo de la comuna. Además, la llegada de grandes contingentes de población pobre ha significado una sobredemanda de servicios y equipamientos a la comuna que difícilmente puede responder. Ello nos puede ayudar a entender la baja satisfacción relativa de los habitantes con su comuna.

San Bernardo también ha sido una gran receptora de industrias, conformándose como una de las comunas con mayor porcentaje de suelo para dicho destino en el Gran Santiago y en la Región.

Esta comuna a pesar de no ser de las que más construyen (en el período analizado 1990-2009), si es de las comunas que desde el año 2003 presenta mayor demanda de suelo. Esto, sumado a los datos demográficos, nos lleva a pensar que San Bernardo está experimentando un proceso de expansión urbana importante, lo preocupante es que la expansión se esté dando principalmente en vivienda e industria, dejando de lado al sector terciario. El énfasis en la industria y en cambio el inexistente estímulo hacia el emplazamiento de servicios, han ido deteriorando su valor como centralidad provincial, pero posiblemente al ir especializando su dotación de empleo en el sector industrial San Bernardo se está convirtiendo en un foco laboral para el resto del Gran Santiago. No por ello se está convirtiendo en una subcentralidad sino más bien esta dinámica responde al “zoning”.

Partiendo de la base que la mixtura y complejidad del suelo urbano es factor de sostenibilidad urbana, San Bernardo se encuentra peor que la media del Gran Santiago, lo que indica que por lo menos el desarrollo urbano de las últimas décadas no ha fomentado el fortalecimiento de los atributos de centro provincial y subcentro metropolitano.

Por último, el único indicador que nos permite pensar que San Bernardo no ha perdido su rol como centro urbano medio, e incluso que se puede perfilar a futuro como subcentro metropolitano, es el indicador del commuting. Esta comuna presenta cifras muy superiores al resto del Gran Santiago sobre la contención de viajes diarios con motivo laboral. San Bernardo da empleo a una parte importante de su población laboralmente activa y lo que es aún mejor, estas cifras van en aumento. En su calidad de subcentro, San Bernardo se conforma como atractor de viajes de sus comunas vecinas y va manifestando un aumento de viajes originados en otras comunas de la periferia metropolitana, como son los otros subcentros Maipú y Puente Alto. El Gran Santiago va experimentando de manera espontánea una dinámica policéntrica, donde ya las relaciones no sólo se dan entre comunas vecinas, o de la periferia al centro original, sino que se suman nuevas dependencias entre comunas periféricas, muchas veces lejanas entre sí. Incluso pudimos ver como entre las tres centralidades periféricas analizadas se va acrecentando la interdependencia, relevando a un segundo nivel la dependencia de las comunas más próximas y de menor jerarquía.

La percepción de cercanía expresada por los habitantes nos hace cuestionar la calidad de la centralidad de San Bernardo. Uno podría manifestar que un subcentro metropolitano o una centralidad provincial debiesen tener la dimensión adecuada y la complejidad y mixtura de usos de suelo que posibilite a sus habitantes recorrer buena parte de las actividades diarias a pie. Al parecer, en este caso, eso no se está dando.

Una mirada integral de los indicadores evaluados, nos permiten ver como la fuerza periférica va ganando por sobre las otras dos.

## 7. Cómo se vislumbra el futuro

El nuevo atractivo que se viene manifestando hace un par de años en el sector sur de San Bernardo es aún un fenómeno en curso. A él se podrían sumar dos cambios más que posiblemente impactarían con fuerza a la comuna.

El primero de ellos es la modificación 100 al Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994. Esta modificación afectaría directamente a San Bernardo ya que pretende expandir el área urbana de esta comuna en cerca de un 70%, sumando 3.861 ha a las cerca de 5.400 ha actuales de área urbana. Aproximadamente el 64% de esta nueva superficie será para uso habitacional mixto y el resto se repartirá entre viario y áreas verdes. Esto pudiese significar el aumento de aproximadamente un 50% de la población comunal, población que requiere de servicios, equipamiento, trabajo, estudio, etc. todas ellas actividades que no están contempladas en esta modificación al PRMS, a no ser por el carácter “mixto” de la zona habitacional planteada.

Un segundo posible cambio a futuro es la generación de un corredor segregado de transporte público por Gran Avenida, llegando a San Bernardo. Este proyecto cuenta con una fuerte reprobación de la ciudadanía debido al requerimiento de expropiación de un gran número de propiedades. La ciudadanía y las autoridades locales y parlamentarias piden en cambio la extensión de la Línea 2 del metro que corre por el eje de Gran Avenida. De concretarse alguna de estas dos iniciativas se estarían facilitando los desplazamientos, fomentando así la dependencia de San Bernardo hacia otras comunas del Gran Santiago, mermando a su vez su cualidad de centro autónomo provincial, pero pudiendo hacerlo más atractivo como centro de empleo para otras comunas del Gran Santiago.

Lo que viene a futuro ya se está comenzado a manifestar. La ya presente tendencia de ocupación del sur de San Bernardo por condominios cerrados de vivienda de clases medias y medias altas, podría verse complementado por una modificación en la normativa que amplíe aún más la superficie de suelo urbanizable hacia el sur. Si a los dos puntos anteriores sumamos la posibilidad de que llegue transporte público que asegure mayor velocidad y frecuencia, el perfil que va tomando San Bernardo es claro. Se convertirá en una comuna bien conectada, dependiente de la centralidad mayor o de otras centralidades, con una amplia disponibilidad de suelo para vivienda e industria. Estas son características que definen la periferia metropolitana y se distancian de la concepción de centro provincial o subcentro metropolitano.

Antes de conurbarse, San Bernardo era una centralidad consolidada y compleja, centro administrativo de una provincia, núcleo de servicios y comercio de un entorno rural, unidad urbana que aunque siempre se vio influenciada de su cercanía a Santiago era capaz de mantener su autonomía, con una base productiva sólida, bien conectada a los puertos y al resto de país. Todas ellas parecían características prometedoras para la consolidación de San Bernardo como subcentro metropolitano. Pero como hemos podido ver, la fuerza de la metrópoli desestructurada ha ganado esta partida. Hoy San Bernardo es más que cualquier otra posible definición, periferia del Gran Santiago, con sólo algunos vestigios de autonomía y complejidad urbana.

Quizás, si las tendencias y cambios futuros son bien encauzados, pudiesen convertirse en una oportunidad para la comuna. El nuevo atractivo de la comuna para estratos medios y medios altos, y el estancamiento de llegada de vivienda social, puede ser un indicador de mayor mixtura social, siempre que se cambie el modo de implantación fragmentada e impermeable como se ha hecho hasta la actualidad. A su vez, la mayor conectividad es positiva si se planifica en conjunto y de manera coherente con el desarrollo urbano, promoviendo con ello la revitalización del centro fundacional, del comercio y los servicios. Para todo ello parece necesario que la administración asuma un papel más activo, principalmente para que las normativas que ella misma promulga estén asociadas a proyectos concretos, de lo contrario veremos como San Bernardo irá perdiendo todas sus propiedades de centralidad urbana y se convertirá en simple periferia metropolitana.

## Bibliografía

BESOAÍN, RAÚL. (1993) *Historia de la ciudad de San Bernardo. Santiago de Chile, Publicopra.*

DUCCI, MARÍA ELENA; GONZALEZ, MARINA. (2006) *Anatomía de la expansión de Santiago, 1991-2000.* En *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*, Galetovic (editor), Centro de estudios públicos, 2006, p.123-146

GALETOVIC, ALEXANDER; PODUJE, IVÁN. (2006) *¿Quién es Santiago.* En *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*, Galetovic (editor), Centro de estudios públicos, 2006, p.03-24

HIDALGO, RODRIGO. (2007) *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile.* Revista Eure (Santiago), Vol. XXXIII, N° 98, mayo de 2007, pp. 57-75.

JORDAN, PABLO; GALETOVIC, ALEXANDER. (2006) *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos.* En *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*, Galetovic (editor), Centro de estudios públicos, 2006, p.25-69

### Fuentes

ICCOM, *Habitantes urbanos ICCOM 2005*, GSE, [www.iccom.cl](http://www.iccom.cl), descarga junio 2011

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Censos: Censo de la población 1920 y 1940, Censo de Población y Vivienda 1952, 1960, 1970, 1982, 1992, 2002*, [www.ine.cl](http://www.ine.cl), descarga mayo 2011

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS UC, *Informe Final Indicador Calidad de Vida Urbana 2011*, [www.ieut.cl](http://www.ieut.cl), descarga junio 2011

MEMORIA CHILENA, DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS, GOBIERNO DE CHILE. *Chile: población censada y tasas de crecimiento medio anual, según ciudades, 1950-2002 y fotografías de la maestranza y la estación de trenes*, [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl), descarga mayo 2011

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, GOBIERNO DE CHILE. Instrumentos de Planificación Metropolitana y Comunal: *Plan Regulador Intercomunal de Santiago 1960, D.S.N°193 de 1975, D.S. N° 420 de 1979, D.S. N°31 de 1985, Plan Regulador Metropolitano de Santiago 1994, Modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago incorporación comunas de Colina, Lampa y Tiltil.* Indicadores urbanos: *Superficie aprobada para obra nueva 1990, 1995, 2000, 2005, 2009, Consumo de Suelo en las Ciudades y Regiones 2003 a 2009, Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana 2007, Índices de Desarrollo humano 1994, 2003* [www.observatoriourbano.cl](http://www.observatoriourbano.cl), descargas mayo y junio 2011

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, GOBIERNO DE CHILE. *Encuestas Casen años 1992, 1998 y 2006*, [www.casen.cl](http://www.casen.cl), descarga mayo 2011

MUNICIPALIDAD DE SAN BERNARDO. *Plan Regulador Comunal 2006*, [ww.sanbernardo.cl](http://ww.sanbernardo.cl), descarga mayo 2011

OBSERVATORIO DE CIUDADES PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, *Planimetría metropolitana*, [www.ocuc.cl](http://www.ocuc.cl), descarga mayo 2011

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN DE TRANSPORTE, GOBIERNO DE CHILE. *Encuestas Origen y Destino Gran Santiago años 1991, 2001 y 2006*, [www.sectra.cl](http://www.sectra.cl), descarga mayo 2011

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL METROPOLITANA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, GOBIERNO DE CHILE. *Tramitación de la Modificación 100 al PRMS 1994*, [www.seremi13minvu.cl](http://www.seremi13minvu.cl), descarga mayo 2011