

BREVE RECUENTO HISTÓRICO-GEOGRÁFICO SOBRE LA PRIMACÍA DE SAN JUAN DENTRO DEL SISTEMA URBANO DE PUERTO RICO

BRIEF HISTORICAL-GEOGRAPHICAL ACCOUNT OF THE PRIMACY OF SAN JUAN WITHIN THE URBAN SYSTEM OF PUERTO RICO

Carlos Jorge Guilbe López¹

INTRODUCCIÓN

Las ciudades capitales latinoamericanas son expuestas en la historia como los ejes centrales de los países. Estas son sinónimo de concentración poblacional, poder económico y núcleo gravitacional del quehacer cotidiano y colectivo del país. Ciudad de México (DF), Bogotá, Lima, Buenos Aires, La Habana, entre otras, tienen un desempeño protagónico en la configuración política de sus territorios nacionales. En estas ciudades, las relaciones histórico-espaciales entre las capitales y sus entornos se caracterizan por extensos periodos en donde una gran porción de la población nacional se concentra en la ciudad capital. Como resultado de este patrón, ha surgido una extensa cantidad de conceptos, modelos y teorías sobre las dinámicas espaciales que se configuran entre los principales centros urbanos de los países.

¹ Departamento de Geografía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-8865-1825> carlos.guilbe@upr.edu

Las teorías de ciudad primada y rango-tamaño son parte de las herramientas desarrolladas para proveer un razonamiento lógico y científico para el estudio de la historia geográfica de las ciudades dentro de un espacio nacional (Zárate, 1998). Por más de 60 años, los principios de ambos cuerpos teóricos, particularmente los referentes a los de ciudad primada, se han aplicado a un sinnúmero de países logrando establecer asociaciones entre configuraciones jerárquicas, desarrollo económico y particularidades políticas (Short, Pinet-Peralta, 2009). Pese a la amplia utilización de ambos principios, también existen sistemas de ciudades en donde estas teorías no son adecuadas para explicar sus experiencias urbanas particulares. Este es el caso de la ciudad de San Juan, capital de Puerto Rico.

POSICIONAMIENTO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE SAN JUAN BAJO LA CORONA ESPAÑOLA

La relación entre San Juan y la isla de Puerto Rico (originalmente identificada como la Isla de San Juan Bautista) está matizada por contrastes de atención gubernamental entre la capital y el resto del país. «La Ciudad de San Juan Bautista» es la capital desde 1521. Su establecimiento fue resultado de varios años de discusiones entre los *peninsulares* (españoles) de la Villa de Caparra y su fundador Juan Ponce de León (Figueroa, 1979). El debate, que se extendió por más de una década, obedeció al interés de muchos pobladores a estar localizados cerca de la bahía portuaria. Esta postura era contraria a la visión del fundador quien sostuvo que el asentamiento debía estar localizado cerca de los centros de producción (extracción de oro), madera, agua potable, terrenos agrícolas y disponibilidad de fuerza laboral indígena (Anderson, 1980).

La mudanza del poblado principal hacia la bahía natural más grande de la costa norte fue el preámbulo de una divisoria psicológica entre los habitantes alrededor de la bahía del Puerto Rico y el resto de la isla (Picó, 2006). La bahía representó una ubicación y localización idónea para los intereses políticos y económicos de la Corona española de la época. Todo el poder e interés de la metrópolis se concentró exclusivamente en la isleta y su bahía conocida como el «puerto rico». Este movimiento fue el comienzo de manejos imprecisos de nombres de los lugares entre la bahía portuaria (denominada como el Puerto Rico), la isla (San Juan Bautista) y la isleta en donde se ubicó la nueva ciudad en 1521 (Ciudad de San

Juan de Puerto Rico)². El sentido de aislamiento entre la nueva capital y la isla se hizo evidente en las crónicas del obispo de Puerto Rico Don Fray Damián López de Haro en 1644 cuando hizo referencias sobre la percepción de los residentes de la ciudad sobre el resto del territorio. Mapas europeos de finales del siglo XVI describieron el territorio como «Isla de San Juan de Puerto Rico». La división geográfica perdura hoy día cuando los capitalinos se refieren a los residentes que no son sanjuaneros como «de la isla». Esta demarcación fue figurada por el historiador puertorriqueño Jalil Sued Badillo (2008) como sigue:

Desde el año de su traslado en 1521, la Capital no gozó de las simpatías de la mayoría criolla. Forzados de Caparra, muchos vecinos prefirieron irse «al campo» que establecerse en una nueva y costosa pretensión de urbe. Con los siglos, los gobernantes militares, las inútiles fortificaciones y los obispos insensibles, no aumentaron las simpatías nativas. En la perspectiva del pueblo la isleta dejó de ser parte del País. El dicho «me voy pa' la isla» acusa este desfase emocional (p. 34).

Por varios siglos, el puerto de San Juan de Puerto Rico fue administrado desde España como el lugar más importante del país. Esta facilidad sirvió como centro militar para el control del movimiento comercial y militar entre los puertos de la Corona española y fuente de abastecimiento para las expediciones hacia el resto del hemisferio. Militarmente, la bahía era fácil de defender por lo que sus instalaciones representaron la mayor fortificación regional frente a las «islas inútiles» del Caribe oriental (Fernández, 1995). Desde San Juan se pudo controlar el tráfico marítimo de Europa en ruta hacia las Antillas mayores, el norte de América del sur y la costa oriental de América Central. La localización del «Puerto Rico» llamó la atención a los enemigos de España. Los ataques ingleses (1595, 1598, 1797) y holandés (1625) junto a otros asaltos menores obligaron a destinar recursos para la construcción y mantenimiento de defensas militares y facilidades complementarias³. Mientras la ciu-

² San Juan Bautista fue el nombre para toda la isla mientras que a la nueva villa (1521) en la isleta se le denominó como Ciudad de San Juan de Puerto Rico. En la actualidad no existe consenso entre los historiadores locales sobre el proceso o eventos que ocasionaron el cambio de nombre de la Isla de San Juan Bautista a Puerto Rico y la isleta en San Juan de Puerto Rico. Fernando Picó (2006) sostiene todavía, a principios del siglo XIX, muchos residentes continuaban refiriéndose a la isla como San Juan de Puerto Rico.

³ Las obras de defensa de la isleta de San Juan de Puerto Rico fueron financiadas con ayuda de Nueva España. El situado mexicano fue el instrumento de financiación utilizado no solo para San Juan sino para vigorizar las plazas defensivas de La Habana y Santo Domingo. Puerto Rico fue receptor de esta ayuda para gastos de armamento, salarios y mejoras capitales entre 1587 y 1814.

dad capital fue reforzada con ayudas externas, la presencia militar española en el resto de la isla fue mínima⁴.

El poblamiento, más allá de la isleta de la Ciudad de San Juan Bautista de Puerto Rico fue lento. Durante los siglos XVI y XVII se establecieron las villas de San Germán, Coamo y Arecibo (Figura 1). Aun con el reconocimiento oficial y religioso, sus estructuras económicas y sociales se establecieron desarticuladas del poder político y militar de San Juan. Una vez consolidadas las conquistas en todo el hemisferio, Puerto Rico dejó de ser un lugar atractivo en comparación a Perú y Nueva España (México). Esta pérdida de atracción afectó las iniciativas y procesos para el desarrollo económico local. Durante este periodo, la geografía de asentamientos se describió por las siguientes particularidades:

1. Pequeños asentamientos costeros cercanos a los ríos y bahías naturales.
2. Hatos, haciendas e ingenios dispersos en el interior de la isla pero alineadas a los ríos principales.
3. Concentración poblacional en las comunidades cercanas a los ingenios azucareros.



Figura 1. Villas fundadas en la isla de San Juan Bautista durante los siglos XVI y XVII.

⁴ La nutrición se concentró en la isleta de la Ciudad de San Juan mientras que el resto del país fue servida por milicias locales ubicadas en las villas.

Por varios siglos, coexistieron dos economías en la isla: las actividades de apoyo al poder militar en la Ciudad de San Juan de Puerto Rico y las actividades de subsistencia complementadas con una creciente y popularizada economía informal fuera de la capital. Ante la ausencia de minerales atractivos para la metrópolis, se realizaron intentos para fortalecer la economía mediante la creación de una industria azucarera, crianza de caballos (para las expediciones militares y misioneras en otros territorios del hemisferio) y agricultura de productos menores. Estas iniciativas no tuvieron el impacto esperado en la estructura económica formal. Evidencia de este fracaso se encuentra en el primer informe sobre la historia de Puerto Rico escrito por el fraile benedictino Fray Abbad y Lasierra en 1789⁵. Su descripción es citada por Fernández (1995) como sigue:

Los habitantes de la isla de Puerto Rico por la mayor parte se alimentan con los frutos de sus cosechas, pero no dejan mucho de gastar harina, vino, aceite, quesos y jamones y otros víveres extranjeros. Todos, excepto los de la capital, se visten y proveen de ropas, telas, sombreros, sables, sillas de montar, jabón, y otros efectos que necesitan, por medio del tráfico de contrabando con los extranjeros (p. 203).

La división entre la isla de San Juan y la capital recrudesció por la ingeniería y arquitectura militar de la época. Las altas inversiones dentro de la ciudad amurallada contrastaron con la falta de atención en el resto del país. Sepúlveda (2004) destaca este aspecto como sigue:

No ha habido en la historia de la ciudad una obra pública que se equipase en monumentabilidad y envergadura. Este hecho ha opacado la histogeografía del resto de los pueblos de la isla que se vieron empequeñecidos por la naturaleza de las obras realizadas en la capital (vol. 1, p. 16).

Más adelante, en el siglo XVIII fueron fundados sobre el 40% de los poblados que existen hoy día como municipios. Estos asentamientos se concentraron en las costas, particularmente sobre los llanos aluviales cercanos a los principales ríos. Aunque se establecieron más villas alrededor de la ciudad capital, estas no excedieron de 1.000 habitantes. La concentración poblacional en el lado occidental fue evidente en el censo poblacional que se realizó en 1765⁶. Según el mismo, el 61% de los 44.883 habitantes residían en los

⁵ Los trabajos de Abbad y Lasierra son considerados por muchos historiadores puertorriqueños como los primeros documentos escritos sobre la historia y geografía de Puerto Rico.

⁶ Según el historiador puertorriqueño Julio Damiani Cósini (1994), el primer censo realizado en la isla fue por Francisco Manuel de Lando a la Emperatriz, Ciudad de Puerto Rico el 3 de diciembre de 1532. En

asentamientos más grandes dentro del partido occidental (San Germán). Este posicionamiento se debió, en gran medida, a la concentración de actividades agrícolas en la región suroeste. La ausencia del ambiente militarizado y regulado similar al existente en la capital viabilizó y consolidó toda una estructura económica informal extensa. Menos de una cuarta parte de la población vivían cerca o dentro de los nacientes centros urbanos. Esta particularidad respondió a que la mayor parte de la población se concentró en los asentamientos localizados dentro de los ingenios azucareros. Este proceso de fundación fue largo y complejo. En ocasiones, el establecimiento de un poblado fue motivo de luchas entre hacendados, agricultores, vecinos y autoridades militares. Padilla (1985) dividió el proceso fundacional de los asentamientos en el Puerto Rico dieciochesco en las siguientes fases; exploración, establecimientos de hatos, desarrollo de cotos de siembra, privatización de la propiedad y finalmente poblamiento.

El *puerto rico* (bahía de San Juan) fue el único puerto autorizado para el comercio trasatlántico, por lo que se convirtió en una de las facilidades de mayor tránsito esclavista en el siglo XVIII. Esta exclusividad obligó a los puertos de Ponce, Mayagüez y Guayama a establecer redes informales con otros puertos y relaciones de contrabando con las Antillas menores. Esta red se tradujo en mayor crecimiento económico para el sur y oeste de la isla. Pese a las diferencias entre los dos partidos, para el año 1775, San Juan registró un índice de primacía de 1,46 (Figura 2). Teóricamente, el sistema urbano naciente mostró una configuración de dominio de la capital relativamente bajo. Podría concluirse que, la ciudad de San Juan fue un foco militar español pero no constituyó un centro urbano con dominio absoluto sobre todo el territorio. Este índice sugiere un subsistema no-primado con una estructura policéntrica en donde la capital compartió su dominio territorial con la villa de San Germán. De hecho, la geografía poblacional de la época mostró que la sumatoria de las ciudades sureñas de Ponce, Guayama, Yauco, San Germán y Coamo tuvo la misma proporción de población que registró San Juan para el mismo periodo (9%).

la misma se estimó una población de 4.169 (80% esclavos negros e indígenas). El censo de 1765 arrojó una población de 44.853 habitantes, los cuales el 11% eran esclavos. Ambos son parte de los 13 censos realizados en la isla bajo el dominio español.

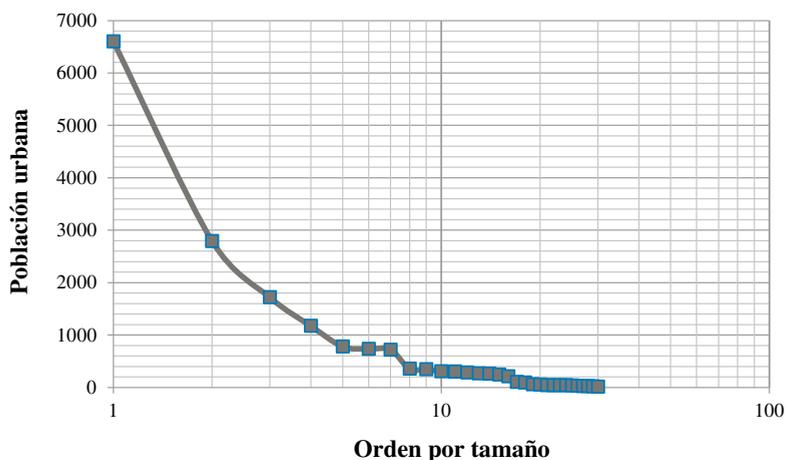


Figura 2. Gráfico de rango-tamaño de los asentamientos en Puerto Rico en 1775.

El siglo XIX fue un periodo en donde se expandió la fundación de nuevos asentamientos hacia el interior de la isla. Este ha sido denominado como el siglo de «la domesticación del territorio» puertorriqueño (Sepúlveda, 2004). Picó (2006) destaca las siguientes particularidades durante este periodo:

1. Entre 1823 y 1868 se establecieron nuevos cañaverales en las costas aluviales para satisfacer los mercados estadounidenses y británicos.
2. Sequías que afectaron la agricultura en la costa sur a mediados del siglo.
3. Popularidad del café desde mediados del siglo, las condiciones ambientales en la región occidental de la Cordillera Central y la demanda mundial existente eran propicias para el cultivo del café de alta calidad.
4. Aumento de la población total con los inmigrantes y esclavos procedentes de las colonias perdidas por la Corona española ante los crecientes movimientos de independencia en América.

A mediados del siglo finalizó la construcción de la *Carretera Central*. Esta conectó la costas norte y sur a través de dos valles principales del interior (Turabo y Coamo) de la isla (Castro, 1969). La conectividad entre San Juan y Ponce (90 kilómetros) se hizo posible 350 años después del comienzo de la llegada europea al país. Esta vía se convirtió en la arteria más importante, lo

que facilitó la fundación de asentamientos y nuevas oportunidades de desarrollo para la región montañosa.

La construcción de la «carretera central» por orden de Fernando de Norzagaray en 1852 es ilustrativa de la inversión en obras públicas que surgió debido al aumento poblacional durante el siglo XIX. Sin embargo, la relación entre la fundación de nuevos asentamientos y carreteras principales continuó reflejando una baja conectividad entre las ciudades, villas y poblados para el 1860 (Índice Gamma- 22%). Aunque el tanto por ciento de conectividad fue relativamente bajo, el mismo representó un cambio significativo en la accesibilidad entre la producción agrícola y la transportación hacia los principales mercados y puertos de Puerto Rico.

La división política-territorial en partidos establecida en el siglo XVI dejó de ser vigente en el siglo XIX. La nueva división política fue de siete (7) departamentos y la capital. Mientras San Juan se consolidó lentamente como ciudad de cabecera en la región norte-oriental, Ponce comenzó a mostrar dominio similar para la región sur-occidental. La estructura de aglomeración monocéntrica «de la isla» que predominó en el siglo XVIII se transfiguró en una estructura de aglomeración policéntrica. Esta transformación fue reconocida por Scarano (1993), Baralt (1988), Sepúlveda (2004), entre otros, al resaltar a Ponce como la ciudad de mayor primacía durante la segunda parte de la centuria. Inclusive, Quintero (2003) acuñó el término de «capital alterna» para describir su presencia dentro de la estructura urbana y económica de Puerto Rico.

El dominio de San Juan sobre el territorio fue limitado aun considerando su carácter militar. Durante este periodo, el índice de primacía se redujo de 2,44 (1824) a 0,55 (1878). Este cambio estuvo acompañado de un aumento en los índices de primacía en Ponce en relación a la costa sur (2,66) y Mayagüez en la costa occidental (1,58). Teóricamente, este valor es representativo de una red equilibrada.

La historia geográfica en la fundación de asentamientos en los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX bajo España es ilustrativa de los principios teóricos del clásico modelo mercantil de James Vance. Los primeros poblados fundados se localizaron cerca de bahías naturales o ríos que facilitaron el movimiento a las costas navegables. Con el tiempo, los asentamientos en las mayores bahías se convirtieron en poblados de mayor rango jerárquico mientras que los nuevos asentamientos fundados en el interior mostraron un patrón alineado a los troncales de los principales ríos. Esta última fase es la principal característica de la distribución espacial de villas, aldeas y ciudades en el siglo XIX. Aunque el modelo de Vance fue diseñado para explicar la geografía de asentamientos en

América durante el proceso de colonización británico, la experiencia puertorriqueña evidencia que la misma también puede ser aplicada en otras colonias en América.

En síntesis, durante los primeros 400 años de historia urbana, San Juan nunca alcanzó el relieve poblacional para ser considerada como la ciudad primada de Puerto Rico. El crecimiento de núcleos poblacionales en «la isla», particularmente en las costas sureñas y occidentales junto a la desconectividad terrestre que existió en el interior montañoso influyó en la ausencia de una estructura jerárquica dominada por San Juan.

El resultado del conflicto bélico español-estadounidense en 1898 incorporó un cambio de metrópolis y de nuevos intereses hacia la colonia. Dentro de la visión estadounidense, dictaminada en gran medida por la Doctrina Monroe, Puerto Rico continuó siendo visto y organizado como un hito militar importante para controlar la cuenca caribeña, particularmente de los intereses alemanes en el Caribe (Marín, 2009).

LA INVASIÓN ESTADOUNIDENSE EN PUERTO RICO

La presencia de los Estados Unidos a finales del siglo XIX trajo cambios radicales en la visión y manejo del espacio geográfico de «Porto Rico»⁷. Las inversiones en el sistema vial continuaron mediante la construcción de las «carreteras militares» desde San Juan hacia el interior del país. Estas mejoras capitales aumentaron significativamente la conectividad y fomentaron una nueva reconfiguración de regiones funcionales dentro de la estructura urbana. Los gastos en la infraestructura estuvieron acompañados de programas de modernización gerencial y aplicaciones tecnológicas bajo un nuevo marco político-legal. La redefinición de la producción en los sectores primarios y secundarios en la economía redundó en un cambio rápido en el patrón general de usos de suelos y por ende en nuevas relaciones económicas y sociales entre los centros urbanos del país.

La primera mitad del siglo XX fue un periodo en donde San Juan y Ponce se afianzaron como las ciudades de mayor rango jerárquico. Durante las primeras décadas hubo un proceso extenso de cañaverización de las costas y valles interiores mientras que la región montañosa se destinó para el tabaco. El aumento en las expropiaciones de terrenos para las grandes corporaciones

⁷ *Porto Rico* fue el nombre oficial establecido por los Estados Unidos para la isla hasta 1932 cuando por ley se restableció el nombre de Puerto Rico en el Congreso de los Estados Unidos (Tyrrell, 2009).

azucareras fue proseguido por un aumento en el movimiento poblacional campo-ciudad. Tanto San Juan como las cabeceras regionales de Ponce, Mayagüez y Arecibo mostraron aumentos históricos en sus poblaciones urbanas. Estos rasgos se tradujeron en pequeños aumentos en el índice de primacía de la capital de 0,74 en 1899, 0,94 en 1910 y 1,17 en 1920.

Los huracanes en 1928 (San Felipe), 1931 (San Nicolás) y 1932 (San Ciprián) junto a la gran depresión de 1929 en los Estados Unidos trastocaron todas las actividades primarias de la economía de la colonia. Estos eventos abrieron una nueva oleada de migraciones particularmente hacia San Juan o los Estados Unidos. El proceso se tradujo espacialmente en una expansión de los centros urbanos tradicionales mediante poblamientos marginales, localmente descritos como «arrabales».

Una de las alternativas para mitigar la proliferación de arrabales fue la construcción proyectos de vivienda pública en las ciudades principales. Este tipo de ensanche desarticuló la morfología concéntrica de los centros urbanos tradicionales y reprodujo un patrón de expansión horizontal de bajas densidades. Ante este escenario, San Juan se posicionó como el centro geográfico. El despegue de la capital durante la primera mitad del siglo xx estuvo acompañado de una mayor integración del sistema urbano del país. Empero a las tendencias de concentración, para la década de 1930, la capital compartía su primacía con las ciudades portuarias de Ponce, Mayagüez y Arecibo. En 1932, el planificador urbano estadounidense Harland Bartholomeu sometió el informe *A Preliminary City Planning Investigation of San Juan Puerto Rico* en donde recomendó a las autoridades insulares adoptar un sistema de zonificación para San Juan como mecanismo para fortalecer la práctica de la planificación gubernamental para toda la isla (Picó, 1952). Esta visión, independientemente de sus propósitos originales, centralizó a la capital como magneto del diseño urbano e inversión pública para las décadas subsiguientes.

La creación de la Junta de Planificación de Puerto Rico (JPPR) en 1942 cimentó las bases de una iniciativa gubernamental para formalizar una cultura científica y legal de ordenamiento del territorio. La lógica física-espacial en los planos reguladores por municipios, los reglamentos de zonificación y los programas de mejoras capitales marcaron el comienzo de la planificación gubernamental institucionalizada. Redford Tugwell, gobernador estadounidense de la época, creyó y consolidó esta práctica como la herramienta principal para el desarrollo del país (Padilla, 1975). Esta visión fue criticada por muchos sectores estadounidenses y locales por entender que la centralización de la planificación era una competencia exclusiva de las crecientes economías socialistas europeas. Es entonces dentro de este marco institucional que se establecieron las pautas de

la industrialización que se implantarían durante las próximas décadas. Dentro de este contexto de planificación y ordenación de territorio centralizado, San Juan adquirió mayor poder como centro geográfico del país.

Para mediados de siglo, el gobierno insular (con la aprobación del gobierno federal estadounidense) implantó un programa de industrialización intenso. La iniciativa, conocida como «Manos a la Obra», fue diseñada para atraer fábricas que se establecieron en municipios rurales alejados de las grandes ciudades. Esta penetración se tradujo en transformaciones rápidas sobre las estructuras interna y externa de los centros urbanos. Teóricamente, el éxito proyectado de la iniciativa quedó plasmado en la reconfiguración de una estructura de ciudades tipo rango-tamaño para toda la isla. Bain y Medina (1989) evaluaron el programa décadas después y sostuvieron que el éxito de la experiencia puertorriqueña radicó en el grado de dispersión espacial industrial alcanzado por el programa. Según Wells (1969), el programa estuvo asociado a los procesos de urbanización. El intenso proceso de transculturación en donde se adoptó el llamativo estilo de vida estadounidense de la postguerra promovió una visión diferente del espacio geográfico local.

Las nuevas zonas urbanas y los procesos hacia la metropolización se configuraron sobre las bases del uso del vehículo privado y la aspiración de adquisición de viviendas unifamiliares. El desarrollo de proyectos de bajas densidades residenciales alejados de los centros urbanos tradicionales perpetuó la dependencia del vehículo privado. Los centros urbanos de los municipios de alrededores a San Juan fueron áreas atractivas para proyectos de viviendas unifamiliares⁸. La presencia de este tipo de proyecto desarticuló el poder de atracción económica y poblacional de muchas ciudades puertorriqueñas. La popularidad de los suburbios residenciales en los municipios adyacentes a San Juan comenzó a generar una región funcional de múltiples núcleos urbanos. Sin embargo, la capital mantuvo su primacía durante la década de 1950 debido a la incorporación del municipio de Río Piedras a San Juan. Para el 1930, Río Piedras era la quinta ciudad de mayor población al tiempo que Bayamón (el mayor suburbio residencial de San Juan) se posicionó como uno de los principales centros urbanos.

⁸ La mayor parte de los nuevos proyectos residenciales que surgieron en San Juan durante la década de 1950 y 1960 siguieron los principios de diseño y producción tipo Levittown. William Levitt fue uno de los pioneros del desarrollo de suburbios residenciales en los Estados Unidos con proyectos masificados en Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania y Puerto Rico. Levitt aprovechó la demanda de viviendas durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial para construir viviendas sencillas en terrenos llanos pero cercanos a las grandes ciudades. También diseño y desarrolló proyectos similares en Francia y España. En Puerto Rico construyó Levittown Lakes en Toa Baja en 1964.

Durante la primera mitad de la década de 1960, la entrada de productos textiles asiáticos al mercado estadounidense afectó adversamente la permanencia y alcance económico del programa de industrialización. La reorientación hacia la industria pesada fortaleció las ciudades portuarias de San Juan, Ponce y Mayagüez. Aunque San Juan continuó registrando aumentos absolutos en su población, también perdió posicionamiento en su primacía. Al igual que las industrias de mano de obra intensiva, el programa para consolidar la industria pesada se afectó por externalidades. La crisis en los precios del petróleo a mediados de la década de 1970 junto a la imposición de nuevas leyes de protección ambiental aprobadas en los Estados Unidos afectó toda la industria pesada en la isla. Para finales de la década, el gobierno de Puerto Rico identificó una nueva alternativa dentro del modelo de industrialización; atraer empresas norteamericanas de alta tecnología⁹. Esta estrategia construyó una rápida huella en la organización espacial dentro del sistema de ciudades isleño debido al surgimiento de centros industriales, particularmente de la industria farmacéutica y elaboración de instrumentos especializados. Los corredores urbanos alrededor de San Juan (Arecibo-Bayamón, Caguas-Humacao y Carolina-Canóvanas) aceleraron el proceso de metropolización de San Juan.

La integración vial atrajo otros procesos urbanos que afectaron directamente la primacía de ciudades y toda la jerarquía urbana. Los censos poblacionales y económicos en las décadas de 1980 y 1990 mostraron un patrón de conurbación que cambió los centros urbanos tradicionales de muchos municipios. Los movimientos de proyectos residenciales, comerciales e institucionales hacia nuevos núcleos urbanos y el deterioro de los cascos urbanos requirieron de la intervención de los gobiernos municipales, estatal y federal. A pesar de las grandes inversiones en programas de rehabilitación de los centros urbanos tradicionales, las mejoras al sistema de transporte colectivo, la disponibilidad de programas de exenciones contributivas, los incentivos para densificar áreas urbanas incluyendo proyectos de aristocratización, la mayor parte de las áreas rurales continuaron siendo afectadas por un patrón de crecimiento indiscriminado a lo largo de las principales vías de la Isla.

El patrón de expansión urbana registrado entre 1970 y 1990 apuntó hacia un proceso de contraurbanización intenso. Mientras las ciudades principales perdieron población y actividad económica, las periferias, particularmente en los municipios adyacentes a San Juan, enfrenaron intensos procesos de creación de suburbios. Una de las alternativas implantadas para controlar las ten-

⁹ La Sección 936 del Código de Rentas Internas federal concedía un 100% de exención contributiva federal sobre las ganancias de las corporaciones estadounidenses generadas y mantenidas en Puerto Rico, así como las que fueran repatriadas a los Estados Unidos.

dencias de expansión urbana fue la reformulación del andamiaje legal en asuntos de ordenación territorial. La planificación centralizada desde San Juan fue interpretada por muchos sectores de la administración pública local como una barrera a la participación ciudadana en los procesos formales de planificación (Acevedo, 1995). La descentralización de la práctica de la planificación fue señalada como una alternativa para garantizar la participación de la sociedad, mejorar la calidad de vida dentro de las comunidades y facilitar las iniciativas de empoderamiento de los vecindarios en los procesos de toma de decisiones.

En 1991 se aprobó un conjunto de leyes encaminadas a otorgar autonomía a los municipios, incluyendo las competencias relacionadas con la ordenación territorial. La Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico de 1991 fue un intento gubernamental para expandir y agilizar los procesos de planificación urbana. A partir de este momento los planes territoriales serían preparados por cada municipio y coordinados desde la JPPR. La autonomía municipal fue implantada dentro de un ambiente de transformación ideológica en la administración pública local. El modelo económico fue orientado al fortalecimiento del sector terciario con capital extranjero desde una plataforma neoliberal que aspiró a convertir el gobierno en facilitador del desarrollo (Santana, 1997). Esta transformación es descrita por Benson (2009) como sigue:

Este consistió en darle rienda suelta a las iniciativas del sector privado en lo concerniente a la construcción de viviendas, centros comerciales y grandes obras de infraestructura. De esta forma se aspiraba a crear no solo muchos empleos directos en la industria de la construcción, sino también muchos empleos indirectos en las industrias del comercio al detal y otros servicios relacionados (p. 458).

El gobierno puertorriqueño dejó de actuar como el desarrollador principal y se convirtió en un organismo facilitador. Esta transformación filosófica se concentró en altas inversiones de la infraestructura en la transportación y comunicaciones. La nueva orientación gubernamental reconfiguró toda la conectividad espacial entre centros urbanos. Puerto Rico se hizo accesible vialmente desde cualquier lugar. Lejos de los resultados proyectados, la autonomía municipal aceleró el proceso de palimurbanización en las costas. Las ciudades periféricas de San Juan lograron potenciarse económicamente y consolidarse como centros urbanos de alta jerarquía dentro del sistema urbano.

El censo del 2000 mostró un escenario demográfico en donde el 91% de la población fue definida como «urbana» aun cuando las ciudades de mayor rango jerárquico histórico (San Juan y Ponce) continuaron registrando poco

crecimiento poblacional. Este patrón estuvo acompañado de la duplicación en la población urbana en 44 de los 78 municipios. Ninguno de los municipios con ciudades mayores de 100.000 habitantes pudo registrar aumentos significativos en su población urbana. La capital continuó perdiendo población mientras que las ciudades adyacentes se convirtieron en los mayores receptores de población urbana (Figura 3). La experiencia puertorriqueña a finales del siglo xx no es única. De acuerdo a Krugman (1996) y El Jaouhari (2004), la erosión en la primacía urbana puede ser interpretado como indicador de flexibilización comercial y alta inversión en la transportación. Por esta razón, al menos teóricamente, la apertura neoliberal en la administración pública puertorriqueña fue un elemento que contribuyó a la reducción de la primacía de San Juan en relación al país para finales del milenio.

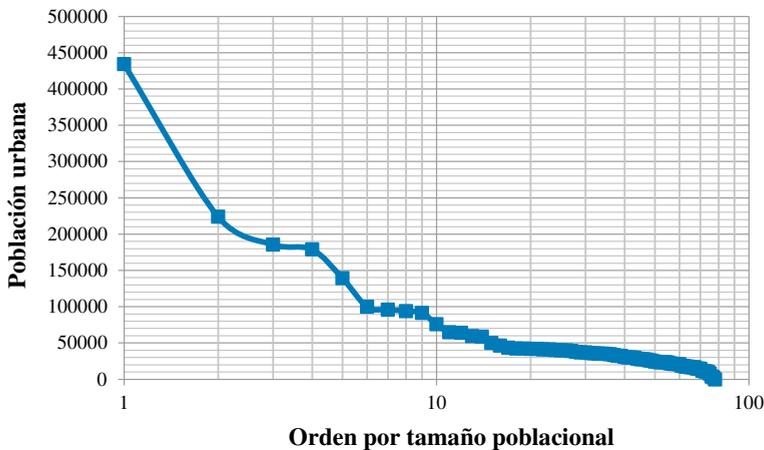


Figura 3. Índice de primacía de San Juan en el año 2000.

De entrada al nuevo milenio, el modelo de desarrollo económico basado en la inversión de capital extranjero implantado por más de 50 años fue debilitado por legislación en los Estados Unidos. En adición a la legislación estadounidense, también se experimentó una disminución en la actividad de la construcción debido a la implantación de nuevos mecanismos locales de protección ambiental. A raíz de los cambios, la economía puertorriqueña creció a un promedio anual promedio de 1,3% entre los años 2000 y 2006 para posteriormente entrar en una recesión. Esta crisis se magnificó con las luchas políticas (local y federal), la imposición de un Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) y las fallidas iniciativas gubernamentales de eliminar el déficit presupuestario mediante políticas procíclicas (Benson, 2009).

La crisis en la economía isleña aceleró la emigración de puertorriqueños hacia los Estados Unidos, en particular hacia el centro y sur de Florida. Por primera vez en la historia censal de Puerto Rico, se observó una disminución en la población total de 2,72% entre los censos del 2000 y 2010. Más importante aún, los municipios que constituyen el Área Metropolitana de San Juan (AMSJ) y los municipios en donde se ubican las mayores ciudades puertorriqueñas perdieron más población que el resto de los municipios. Las ciudades de Ponce (-14,5), Mayagüez (-10,4), San Juan (-9,5), Bayamón (-8,6), Caguas (-7,3%), Carolina (-6,1) y Guaynabo (-4,3) y el aumento de la población rural en todo el país de 5,6% a 6,2% evidenciaron, teóricamente, un proceso de contraurbanización durante la primera década del nuevo milenio. La pérdida de población urbana en el año 2010 no produjo cambios significativos en la primacía de San Juan ni tampoco en el sistema urbano del país. El regreso de la población al interior montañoso sentó mayor integración de la ruralía al sistema urbano existente. La contraurbanización se tradujo en una expansión horizontal de la jerarquía del sistema urbano puertorriqueño similar a una «ciudad isla» (Figura 4).

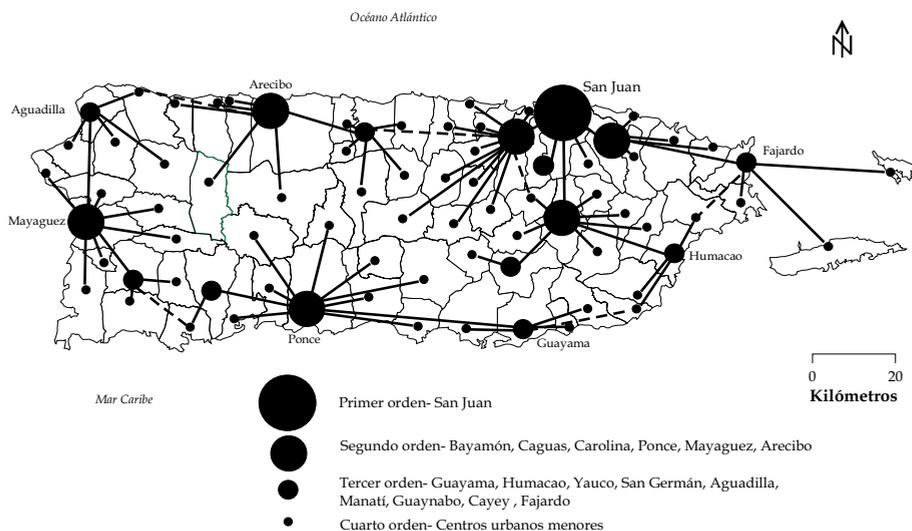


Figura 4. Sistema urbano puertorriqueño tomando la población urbana del año 2010 utilizando el Modelo Gravitacional Reilly entre centros urbanos de diferentes rangos jerárquico.

LA SEGUNDA DÉCADA DEL MILENIO

El nuevo milenio es un periodo de cambios estructurales en la sociedad puertorriqueña y por consiguiente en su geografía. La economía isleña no ha salido de

su aguda recesión y la deuda pública aumentó hasta alcanzar una cifra impagable de \$74.000.000.000. Este ambiente se recrudesció con el impacto de los huracanes Irma y María en septiembre de 2017 cuyas pérdidas se estimaron en \$94.000.000.000. La crisis fiscal y los huracanes destaparon el velo colonial de la isla por lo que hubo un aumento significativo en la emigración. Los escenarios de recuperación económica de la colonia residen estrictamente en la presencia del congreso estadounidense. Las limitaciones fiscales antes expuestas apuntan hacia una contracción de la estructura económica y por ende en el sistema urbano puertorriqueño en donde la migración campo-ciudad se acentuará y por ende, San Juan alcanzará unos índices de primacía similares o mayores a la experiencia caribeña.

La concentración demográfica y económica bajo condiciones de crisis política y fiscal en la capital puertorriqueña levanta serias interrogantes, al menos teóricas, sobre la futura geografía urbana de todo Puerto Rico. La posible transformación en ciudad primada podría estar acompañada de un proceso de marginación, violencia, estratificación social y luchas políticas descritos por Selby y Desouza (2018) en donde San Juan pueda convertirse en una «ciudad frágil». Este patrón fue reseñado por Villanueva, Cobián y Rodríguez (2018) en la capital puertorriqueña durante los procesos de reestructuración post huracanes Irma y María, la implantación de las políticas fiscales impuestas por el congreso estadounidense y estrategias neoliberales implantadas por las administraciones locales.

La transformación de San Juan hacia una ciudad primada-frágil constituye un escenario urbano que responde a los retos que enfrenta el gobierno puertorriqueño a finales en la segunda parte del nuevo milenio. Esta es geografía que definirá el espacio puertorriqueño de entrada a unos procesos inevitables en los próximos años de reformulación de su relación política con los Estados Unidos e integración económica con toda América.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO VILA, A. (1995): «Fundamentos y alcances de la Reforma Municipal», *Plerus*, XXXIII-XXIV, pp. 11- 26.
- ANDERSON, K. (1980): *Caparra: A Cultural Resource Reconnaissance of Five Projects in Puerto Rico*. Mobile, Alabama. U.S. Army Corp of Engineers. 120 pp.
- BAIN, N. y F. MEDINA (1989): *Development Policy in Puerto Rico, 1952-1980: An Example of Successful Industrial Decentralization*. Research Paper. Maxwell School. Syracuse University, 10 pp.
- BARALT, G. (1988): *La Buena Vista 1833-1904; Estancia de frutos menores, fábrica de harinas y hacienda cafetalera*. San Juan, Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico, 141 pp.

- BENSON, J. (2009): «Dilemas contemporáneos del capitalismo global» en Torres Rivera, *Ciencias Sociales; Sociedad y cultura contemporánea*. México D.F. Editorial Progreso, pp. 416-470.
- CASTRO, M. (1969): *La construcción de la carretera central en Puerto Rico (siglo XIX)*. Tesis, Departamento de Historia, Universidad de Puerto Rico, 140 pp.
- DAMIAMI COSIMI, J. (1994): *Estratificación social, esclavos y naborías en el Puerto Rico minero del siglo XVI*, Cuadernos de Investigación Históricas, Centro de Investigaciones Históricas, Universidad de Puerto Rico, 154 pp.
- EL JAOUHARI, A. (2004): *Urban Primacy and the Role of the Trade Openness*, disertación, Cleveland State University, 226 pp.
- FERNÁNDEZ MÉNDEZ, E. (1995): *Historia Cultural de Puerto Rico 1493-1968*, edición corregida, San Juan, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 365 pp.
- KRUGMAN, P. (1996): «Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transportation Costs», *International Regional Science Review*, vol. 19, pp. 5-30.
- MARÍN, H. (2009): *¡Llegó la Gringada!: El Contexto Social-Militar Estadounidense en Puerto Rico y otros lugares del Caribe hasta 1919*, San Juan, Academia Puertorriqueña de Historia, 698 pp.
- PADILLA, S. (1985): «El poblamiento de Puerto Rico durante el siglo XVIII», *Anales*, vol. 1 (2), San Germán, Puerto Rico, pp. 1-24.
- PICO, F. (2006): *Historia General de Puerto Rico*. San Juan, Edics. Huracán, 320 pp.
- PICO, R. (1952): *10 años de planificación en Puerto Rico*, San Juan, Junta de Planificación de Puerto Rico, 178 pp.
- QUINTERO, A. (2003): *Ponce: La Capital Alternativa. Río Piedras*, Centros de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, 134 pp.
- SANTANA, L. (1997): *Gobierno Facilitador: La reorganización del poder ejecutivo bajo el gobernador Pedro Rosselló*, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 123 pp.
- SCARANO, F. (1993): *Haciendas y Barracones: Azúcar y esclavitud en Ponce, Puerto Rico, 1800-1850*, San Juan, Ediciones Huracán, 286 pp.
- SELBY, J., K. DESOUSA (2018): «Fragile Cities in the Developed World: A Conceptual Framework», *Cities*, forthcoming. 10.1016/j.cities.2018.11.018.
- SEPÚLVEDA, A. (2004): *Puerto Rico Urbano; Atlas histórico de la ciudad puertorriqueña*. Vol 1. San Juan: Centro de Investigaciones CARIMAR. 176 pp.
- SHORT J., L. M. PINET-PERALTA (2009): «Urban Primacy: Reopening the debate». *Geography Compass*. Vol. 3 (3), pp. 1245-1266.
- SUED BADILLO, J. (2008): «San Juan vs. Puerto Rico». *El Nuevo Día*, edición de 12 de septiembre, p. 34.
- TYRRELL, M (2009): *Colonizing Citizens: Housing Puerto Ricans 1917-1952*. Disertación, Evanston, Northwestern University, 396 pp.
- VILLANUEVA I., M. COBIÁN, F. RODRÍGUEZ (2018): «San Juan, the Fragile City: Finance Capital, Class, and the Making of Puerto Rico's Economic Crisis». *Antipode*, vol. 0, núm. 0, pp. 1-23

WELLS, H. (1979): *La Modernización de Puerto Rico; Un análisis político de valores e instituciones en proceso de cambio*. Traducido por Pedro Salazar, 2.^a ed., Río Piedras, Puerto Rico, Editorial Universitaria, 465 pp.

ZÁRATE, M. A. (1998): *Notas sobre el modelo urbano latinoamericano*. Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, n.º 2, pp. 267-290

RESUMEN

BREVE RECUENTO HISTÓRICO-GEOGRÁFICO SOBRE LA PRIMACÍA DE SAN JUAN DENTRO DEL SISTEMA URBANO DE PUERTO RICO

La función de las capitales como ciudades primadas es una de las características principales en la historia geográfica de América Latina. San Juan, capital de Puerto Rico, constituye una experiencia diferente. Esta ciudad nunca ha desempeñado un rol de dominio absoluto dentro del sistema urbano local. Esta particularidad es el producto de externalidades políticas impuestas por más de 500 años. En el nuevo milenio y luego de varias décadas de conurbación y contraurbanización, esta colonia estadounidense enfrenta un escenario de contracción demográfica, erosión económica y política que podría viabilizar y vigorizar un reposicionamiento histórico de la capital como una ciudad primada frágil de primer orden en la cuenca caribeña.

Palabras claves: Índice de Primacía, Puerto Rico, Ciudad Frágil.

ABSTRACT

BRIEF HISTORICAL-GEOGRAPHICAL ACCOUNT OF THE PRIMACY OF SAN JUAN WITHIN THE URBAN SYSTEM OF PUERTO RICO

The role of capitals as a primate city is one of the main features in the geographical history of Latin America. San Juan, the capital city of Puerto Rico, constitutes a different experience. The capital had never established absolute dominance within the local urban system. This geographical feature is a product of political externalities imposed in the last 500 years. In the new millennium and after several decades of conurbation and counter-urbanization, this American colony faces a scenario of demographic contraction, economic and political erosion that could make feasible and invigorate a historical repositioning of the capital as a first-order but fragile Primate city in the Caribbean basin.

Key words: Primate cities, Puerto Rico, Fragile city.