

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SAN JUAN, PUERTO RICO (1956-1982)

Orlando De La Rosa*

"La ciudad, eterno presente de sus creadores..."

Introducción

Fundada hace más de 400 años por los españoles, la ciudad de San Juan, capital de Puerto Rico¹, ha desempeñado un relevante papel físico-espacial sobre la región por su incuestionable posición de primacía, toda vez que diacrónicamente en ella han estado asentados los principales espacios semióticos de gestión, producción y reproducción del país. Su vertiginosa expansión a partir del segundo tercio de la actual centuria es inducida por tendencias concentrativas de naturaleza polarizada y la adopción de un modelo de ocupación espacial suburbano incitado por la profusa usanza del transporte individual. Los patrones desarrollistas a nivel de las esferas urbano-rural, constatables en tiempo y espacio, evidencian los procesos de cambio social andamiados sobre ocupaciones ciudadinas desiguales y combinadas emergentes de las importaciones tecnológicas y la reproducción de estilos foráneos de vida. Esta reflexión teórico-conceptual tiene por objetivo considerar las dinámicas intrínsecas a los procesos de planificación acuñados por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico para adjudicar cardinalidad a sus patrones de ordenación y desarrollo urbano. A tales efectos, presentamos un

* El autor es Consultor en urbanismo y planificación. Ostenta la Maestría en Planificación de la Universidad de Puerto Rico y el Doctorado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ El primer asentamiento humano de los españoles se desarrolló en el área de Caparra, donde en el año 1515, Juan Ponce De León fundó un poblado constituido por algunas 80 familias, posteriormente dicho asentamiento es trasladado a la Isleta de San Juan, por motivos estratégicos. En la Isleta de San Juan se erige una ciudad murada que albergará, en adición a los actores civiles, una de las principales actividades de gestión político-bélicas de la avanzada española en el Nuevo Mundo. Recordemos que Puerto Rico, junto a Cuba y Venezuela constituían la principal triangulación defensiva de los territorios caribeños conquistados mediante ocupación por España. Durante los primeros siglos de la invasión española Puerto Rico fue utilizado (en adición a otras actividades) como plataforma defensiva. La ciudad murada de San Juan crece muy lentamente, tomando alrededor de 150 años el que su población intramuros exceda sus barreras físicas y genere ocupaciones extramuros en zonas periféricas a la ciudad.

análisis crítico en torno al Plan Regional del Área Metropolitana de San Juan 1956 (conocido como Plan Eduardo Barañano), el Plan de Usos de Terreno 1976 y el Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan 1982, articulando a esta discusión una síntesis tocante a las tendencias expansivas, estructura urbana y perfil de la Zona Metropolitana de San Juan.

MARCO LEGAL DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO DE PUERTO RICO

A diferencia de las experiencias constatables en los ámbitos legales de otros países, Puerto Rico en realidad no cuenta con ninguna ley o decreto que eleve el ejercicio de planificar o las prácticas de urbanismo a rango constitucional. Las principales leyes son aquellas que crean las agencias gubernamentales encargadas de funciones reglamentativas y ordenación de usos de terreno. Entre las leyes de mayor control sobre los procesos urbanísticos se encuentra la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de 1975, que crea la Junta de Planificación de Puerto Rico, principal agencia gubernamental en asuntos de ordenación del territorio y urbanismo.²

La Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Número 75 de junio de 1975, según enmendada, dispone que la Junta de Planificación prepare y adopte planes de uso de terreno. Asimismo, sostiene que los planes debe-

rán estar en consonancia con las políticas y estrategias de desarrollo para Puerto Rico contenidas en el Plan de Desarrollo Integral. Este Plan esboza los principales lineamientos sustantivos para la orientación de los organismos gubernamentales en materia de planes, programas y proyectos. La Ley Orgánica señala además, que los planes de usos de terreno designarán la distribución, localización, extensión e intensidad de los usos de suelo. Requiere, en adición, que exista una estrecha interacción entre la designación de usos para el suelo y la disponibilidad y programación de toda la infraestructura física y social existente.

Las repercusiones de esta Ley fueron significativas. A modo de ejemplo, en el año 1977 se presenta el primer Plan de Usos de Terreno, en respuesta a las disposiciones de la Ley Orgánica preesbozada. El nuevo Plan tiene entre sus finalidades sustituir el desatemperado Plan Regional para el Área Metropolitana de San Juan confeccionado en el año 1956. Semejante dilación, exactamente 20 años, permite entender la transparente paradoja instrumental: El Plan de Usos de Terreno de 1977 no puede ser gestado en consonancia con las disposiciones políticas y estratégicas establecidas por el Plan de Desarrollo Integral toda vez que este no es creado hasta el año 1979, dos (2) años más tarde.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo Integral establece el requerimiento de revisiones periódicas, sin

² Además, las siguientes agencias gubernamentales tienen injerencia en asuntos urbanos: la Administración de Terrenos, la Administración de Reglamentos y Permisos, Autoridad de Tierras, el Departamento de Recursos Naturales, la Junta de Calidad Ambiental (proximamente adscrita a este departamento), Departamento de Transportación y Obras Públicas (Autoridad de Carreteras y Transportación), Departamento de la Vivienda, y el Instituto de Cultura Puertorriqueña.

embargo el único publicado data del año 1979. Por ende, y a tenor con las experiencias documentadas, resulta plausible argüir una parcial o, tal vez, total imponderación retroalimentativa del documento. Durante la década de 1980, la Junta de Planificación presenta el Plan de usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan 1982, que sustituye el Plan de Usos de Terreno 1977. Finalmente, en el año 1991, y luego de intensos debates, se esboza y aprueba legislación para crear la Ley de Municipios Autónomos (Reforma Municipal, no tratada en esta oportunidad).

CONDICIÓN POLÍTICA Y GÉNESIS DE LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO

La planificación como actividad formal e institucional del gobierno de Puerto Rico surge con toda propiedad durante la década de 1940, cuando se crea por disposición de la Ley Número 213, del 12 de Mayo de 1942, la Junta de Planificación de Puerto Rico. La Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Número 75 de junio de 1975, en realidad suprime la limitada capacidad de gestión que una vez le fuera adjudicada, al sustraer de esta todas las funciones tocantes a la otorgación y regulación de permisos, creando paralelamente la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE). De este modo, materializa un cuestionable binomio operacional; la Junta de Planificación de Puerto Rico, por un lado delinea y desarrolla los planes e instrumentos reguladores. Por su parte, la Administración de Reglamentos y Permisos implanta (entre otras actividades) las disposiciones de

zonificación y lotificación establecidas por los reglamentos.

Concebida para desempeñar un preponderante papel superestructural en el marco de las actividades socio-económicas y físico-espaciales del país, la Junta de Planificación de Puerto Rico durante la década del 1940 emerge como el producto de dos singulares y no fortuitas circunstancias políticas. Por un lado, Rexford Guy Tugwell, es designado gobernador de la isla y por ende representante de los Estados Unidos de Norte América en Puerto Rico, territorio colonial en aquel momento. Por otro, el plausible acceso al poder político de la colonia del Partido Popular Democrático dirigido por Luis Muñoz Marín.

Examinemos en detalle la situación existente. El primer aspecto a ponderar centra en la constante pérdida de apoyo que experimentaron las clases dominantes norteamericanas hacia los programas producidos por el Nuevo Trato, diseñados para estimular la precaria condición económica de la isla. Este disenter responde a la insoslayable intervención militar de los Estados Unidos en el ámbito de la Segunda Guerra Mundial y el extraordinario impulso que el evento propició a su economía, aliviando las condiciones de desempleo aún prevalecientes, producto de la Gran Depresión de la década de 1930. Las políticas del Nuevo Trato se formularon en un momento de crisis estructural del sistema capitalista mundial. Desde sus inicios, se visualizó como un paliativo necesario mediante el cual el Estado auxilia por vía de subsidios financieros al sector privado de la economía. Nunca se esbozó un cambio alterno, menos radical, al modo de producción y reproducción. El Nuevo Trato tan solo

fue una opción temporal a la crisis económica.

Por su parte, Tugwell, como gobernador del país, se relaciona, con el liderato del Partido Popular Democrático y expresa su simpatía al programa de reforma agraria y reconstrucción económica que incipientemente afloraba desde la Legislatura colonial. Dentro de este contexto, la designación de Tugwell como gobernador responde en principio a dos razones fundamentales:

1. Implícitamente, alejarlo de los escenarios medulares de gobierno en Washington, en un momento en que la política del Presidente Roosevelt se dirigía a la derecha y existían reservas respecto a Tugwell, considerado por algunos como simpatizante de la izquierda por sus explícitas posiciones a favor de las prácticas y los procesos de planificación a nivel de Estado³.
2. Explícitamente, Washington requería asegurar el espacio de relativo equilibrio existentes en el Caribe, por ende la principal comisión de Tugwell centró en promulgar y conservar un clima de paz y estabilidad en la isla, dadas las condiciones bélicas prevaletentes a escala global.

Tugwell sostenía que la explotación desmesurada del sistema colonial imperante en Puerto Rico

propiciaba el desarrollo de una latente y peligrosa psicología proletaria.

Las condiciones materiales para una lucha de clases estaban dadas. Por su parte, los estrategas en Washington argüían gravosos desequilibrios prospectivos producto de los movimientos reformistas promulgados por Muñoz Marín y temían una virtual independencia de la isla. Ciertamente, era menester el tránsito de un imperialismo arcaico a uno letrado y en armonía con los nuevos sectores políticos y sociales que dominaban la Legislatura colonial que aspiraban al legítimo control de las estructuras políticas.

Por otro lado, la principal tarea de Muñoz Marín y el Partido Popular Democrático consistió, durante ese periodo, en conceptualizar un aparato estatal moderno, un tanto consistente y eficiente entre sus partes, capaz de operacionalizar los ambiciosos proyectos macroeconómicos delineados para imprimir nueva tónica direccional al país. Semejante vorágine político-administrativa plantea la necesidad de gestar un claro poder ejecutivo y con este la emergencia de un cuerpo burocrático modernizado articulado a una tecnoestructura de Estado. Tugwell representó en este macrocontexto una singular pieza articulativa para la consecución de los objetivos señalados. En el ámbito de las tecnoestructuras, las prácticas de planificación poseían

³ En países socialistas los procesos de planificación, como instrumento de control político, económico y social, se desarrollan de manera centralizada avalados por los bloques reinantes y las formas de conciencias dominantes. Condición no constatable en el ámbito de los países capitalistas, y en particular, en los Estados Unidos de Norte América donde el discurso socio-económico de Estado no provee para la producción de escenarios compatibles a los inicialmente aludidos. En los Estados Unidos de Norte América, no existe al presente un departamento de planificación nacional. En el año 1933 se fundó una oficina con estas atribuciones y en el año 1936 se desmantela y transfieren todas sus funciones y actividades a los Estados de la Unión.

para Tugwell relevancia y prioridad superlativa.

Ciertamente, su pensamiento político está profundamente influido por algunos de los principales postulados del neopositivismo, el ecologismo social y la gerencia científica. Su lectura de la sociedad era orgánica, y sostenía que la razón debe incidir direccionalmente sobre el organismo-sociedad para la acertada consecución de sus objetivos. De ahí, que los esfuerzos individuales para el logro de metas sociales deben canalizarse a través de una visión de conjunto, de una suerte de mente colectiva, capaz de guiar la acción del gobierno. Le corresponde a la agencia central de planificación gubernamental realizar la función de esa mente colectiva. La tarea principal de la planificación consiste en organizar la función de conjunto del gobierno y para ello debe poseer una cierta autonomía que le permita no ser influenciada por los intereses particulares de las clases reinantes. Desde esta perspectiva, la planificación como instrumento direccional de Estado cumple múltiples objetivos políticos, económicos e ideológicos, otorgando a la sociedad el mantenimiento y reproducción de las relaciones sociales de producción. Definió la planificación como una suerte de cuarto poder, que debía estar supeditada para garantizar su práctica democrática al poder político de Estado, más no a las desmesuradas percepciones partidistas.

Al ser creada en el año 1942, la Junta de Planificación de Puerto Rico formó parte del programa de reformas administrativas impulsadas en conjunto por el Gobernador Tugwell y Muñoz Marín, entonces presidente del Senado y del Partido

Popular Democrático. El estatuto confeccionado para la Junta de Planificación de Puerto Rico, contenía los lineamientos previamente esbozados por Tugwell. Estos creaban una agencia de planificación a nivel nacional de naturaleza autónoma; confiriéndosele plena autoridad para reglamentar los usos de terreno, tanto en el área urbana como rural. Preparar planes generales para el desarrollo urbano al igual que planes socioeconómicos.

Sin embargo, el proyecto presentado fue ampliamente modificado, particularmente en lo concerniente a su autonomía, pasando ulteriormente a ser supeditado por la oficina del gobernador. Su replanteamiento alcanzó tal magnitud que la Junta de Planificación de Puerto Rico ni siquiera ostentó rango de agencia de apoyo con posibilidad de pseudo-autonomía hasta el año 1975. En su defecto, quedó a merced de la Legislatura, profundamente influenciada por los bloques políticos dominantes y, desde entonces, por todas las administraciones de turno con que ha contado el país.

Planificación Fiscal

A tenor con la Ley de Planificación, de 1942, la Junta de Planificación de Puerto Rico debe preparar anualmente un plan económico. Este plan delinea el perfil de las mejoras permanentes y los gastos corrientes del gobierno. El primer plan económico se presentó a la Legislatura de Puerto Rico en marzo de 1944. El mismo incluía un programa de construcción cuya implantación debía ser adoptada al término de la Segunda Guerra Mundial. En su génesis, este tipo de programación financiera consti-

**PLAN REGIONAL DEL ÁREA
METROPOLITANA DE SAN JUAN
1956-1976
(PLAN EDUARDO BARAÑANO)**

tuyó un valioso instrumento operacional para la orientación del gasto y la inversión pública, ampliamente utilizado por Tugwell y Muñoz Marín en sus decisiones presupuestarias. Posteriormente el instrumento comienza a perder valía funcional al devenir en una fútil compilación de programas económicos precedentes.

Eventualmente, el concepto se refuncionaliza tomando la forma de un Programa de Inversiones a Cuatro Años (por sus siglas PICA). El documento consta por lo regular de los siguientes elementos: 1) Un esbozo global de las metas y objetivos sociales y económicos del Gobierno que se proyectan alcanzar al término del cuatrienio, así como una relación de los principales programas y actividades que llevarán a cabo los distintos organismos gubernamentales para la consecución de las metas y objetivos señalados. 2) Una descripción general de los patrones de desarrollo urbano y rural, así como de las metas y objetivos para la protección y mejoramiento del medio ambiente ecológico. Por otro lado, se ponderan las interacciones entre programas físicos y ambientales en términos funcionales y sectoriales. 3) Finalmente, una estimación y descripción de los gastos corrientes y de mejoras capitales requeridas por los organismos gubernamentales para la consecución de las metas y objetivos delineados por sector, función y región geográfica.

Este fue el primer Plan Regional preparado por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como guía integral de planificación con la finalidad de imprimir racionalidad y dirección al Área Metropolitana de San Juan. El Plan articula los principios básicos de ordenación, al igual que las recomendaciones generales de tratamiento propuestas por La Junta de Planificación de Puerto Rico a través del Plano Regulador para el Área Metropolitana de San Juan⁴.

Sus lineamientos, aunque de carácter globales y normativos, pueden calificarse como esencialmente prácticos, requiriendo un alto grado de evaluación y desarrollo para factibilizar su devenir en programas y proyectos claros y atinados. Por otro lado, el Plan plantea su periódica retroalimentación con intervalos que no deben exceder el orden de cinco (5) años. El Estado presenta este Plan comprensivo como un instrumento político que contiene respuestas técnicas y funcionales al conjunto de necesidades físico-espaciales de su población y al mismo tiempo se proyecta como desafío a sus propias potencialidades y capacidades político-administrativas. Dentro del marco general de sus metas se destacan las siguientes:

⁴ El Plano Regulador es un documento compuesto por diversos mapas y planos que sirven de herramienta instrumental para la conducción de los procesos de planificación. Contiene las recomendaciones de la Junta de Planificación de Puerto Rico al Estado para el desarrollo integral del país. El documento puede ser entendido como un Plan General de naturaleza multidimensional, cuya atención no gravita necesariamente sobre aspectos físico-espaciales. Posteriormente la definición se amplió para incluir el Plano Regulador como un instrumento medular en los procesos de planificación integral.

- Corregir el crecimiento avasallante de la masa urbana emplazada en el Área Metropolitana de San Juan, reorganizando de forma integral los usos urbanos, semiurbanos y rurales, articulándoles armónicamente.
- Propiciar una ocupación y distribución poblacional más balanceada, racional y funcional, tratando con especial atención la prospectiva eliminación de franjas marginales (arrabales).
- Fomentar la recuperación arquitectónica del acervo inmobiliario ciudadano, en particular preservar y restaurar aquellas localizadas en el pretérito casco histórico del Viejo San Juan.
- Recomienda la creación de un amplio programa de recreación pública, activa y pasiva, que articule diversas tipologías de espacios escénicamente tratados.
- Estimular la preservación de los recursos naturales y sus valores escénicos.
- Generar un funcional sistema de transportación, coordinado e integrado entre sus partes.

Para la consecución de las metas esbozadas se delinea un bloque conceptual de recomendaciones fisionómicas; consideremos algunas de ellas. La neoreorganización propuesta para el Área Metropolitana de San Juan deberá ser basa-

da en una estructuración satélite del espacio; arquetípicamente se persigue el reemplazo de las prácticas conurbadas de ocupación por un tejido espacial intersticio tipo constelación (ver ilustraciones 1 y 2). Este patrón adjudica a los mayores asentamientos humanos de la Región (durante ese estadio), el binomio San Juan, Santurce y Río Piedras, el papel de centro para otras siete comunidades autónomas, las que conjuntamente con células independientes o suburbanas y rururbanas (o reducidas áreas urbanas limitadas y ubicadas en el cinturón semirural), conformarán la nueva Región Metropolitana⁵.

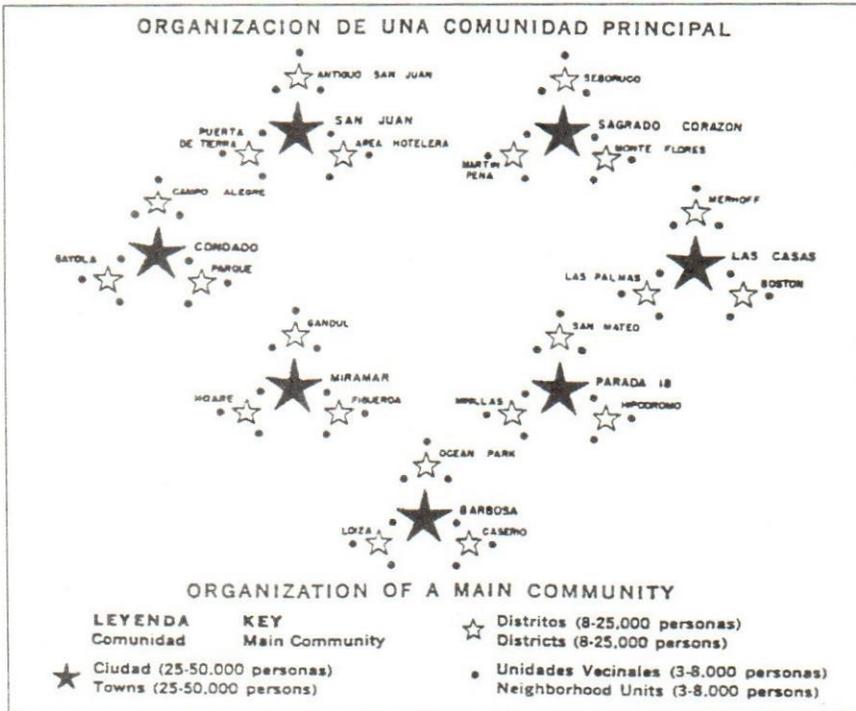
Los centros y células urbanas grandes o comunidades contarán con poblaciones que no deberán exceder el orden de 100 mil habitantes; las restantes áreas son consideradas por el Plan como secundarias o menores. Su periferia deberá ser ocupada de manera ininterrumpida por un cinturón o franja semirural, que opera como barrera delimitatoria de la Región. Para el tratamiento y ordenación de la exoperiferia, se recomienda un esquema de uso de terreno racional y orgánico, donde la creación de un corredor de tierra semirural en torno a las áreas urbanas servirá como mecanismo de transición para el acceso al área rural exógena a la Región y, al mismo tiempo, como alternativa medular en la preservación de sus valores escénicos (ver

⁵ Las unidades Suburbanas son células autónomas en lo concerniente a sus necesidades locales, pero para efecto de sus requerimientos comunales son dependientes de los emplazamientos satélites. Las unidades Rururbanas son pequeñas aldeas localizadas en la periferia del Área Metropolitana. Por su carácter intensivo se categorizan como urbanas; no obstante económicamente poseen producciones agrícolas de subsistencia. Por áreas Semirurales se remite a la zona periferal de Área Metropolitana, configurada por tierras agrícolas.

ILUSTRACIÓN 1



ESQUEMA A SCHEME A

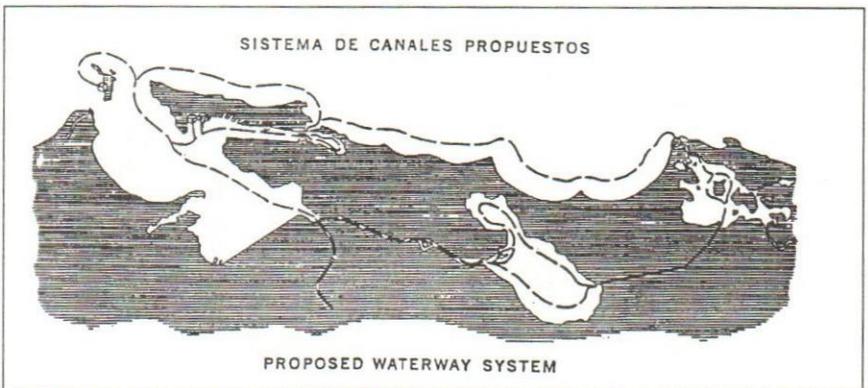


ESQUEMA B SCHEME B

ILUSTRACIÓN 2



ESQUEMA C SCHEME C



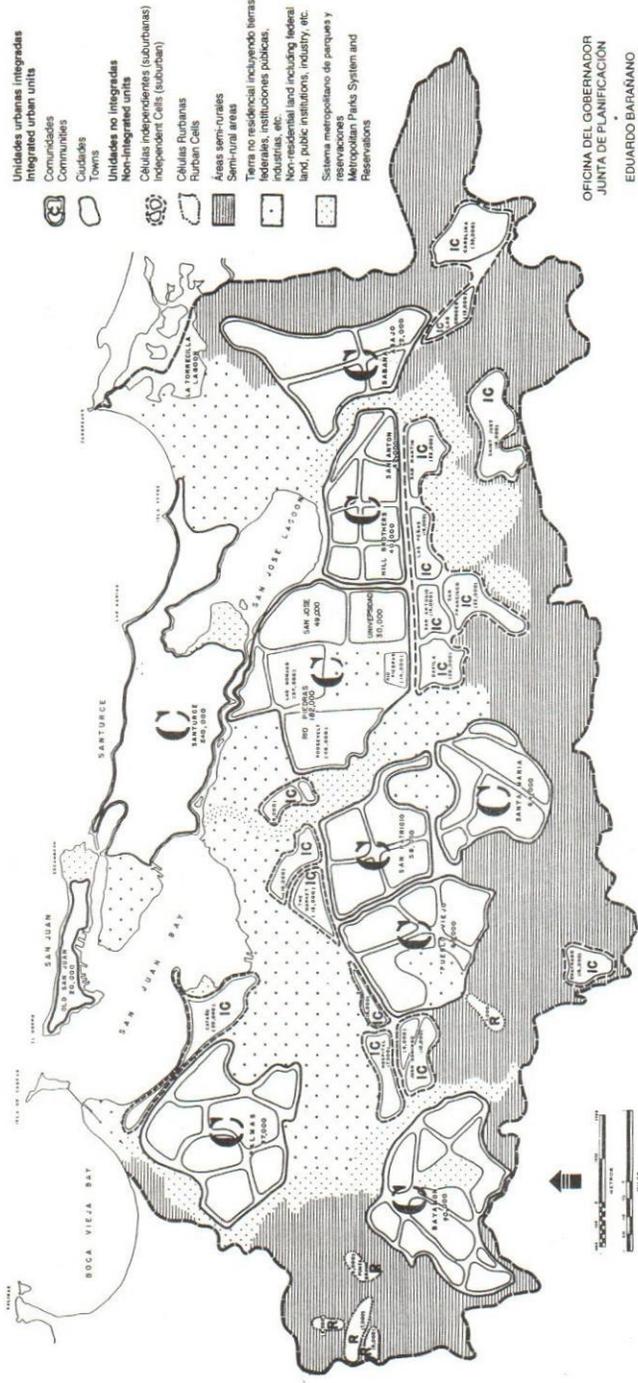
ESQUEMA D SCHEME D

ilustración 3). Desde una coyuntura arquitectónica o plástica, el Plan conceptualiza la eliminación de franjas marginales (arrabales) como prioritaria para la ambientación escénica de la ciudad, la remodelación de aquellas secciones físicas en crecimiento y desarrollo, al igual

que la preservación arquitectural del conjunto. Concurrentemente, se plantea el estímulo y gestación de áreas semi-modernas y el adecuado manejo paisajista del nuevo entorno a ser creado. Con relación a las futuras áreas urbanas, el Plan recomienda diseños arquitectónicos

ILUSTRACIÓN 3

PLAN REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA SAN JUAN METAS POBLACIONALES ESTRUCTURA COMUNAL



LEYENDA KEY

- Unidades urbanas integradas**
Integrated urban units
- Comunidades**
Communities
- Ciudades**
Towns
- Unidades no integradas**
Non-integrated units
- Ciudades independientes (suburbanas)**
Independent Cities (suburban)
- Ciudades Rurales**
Rurban Cells
- Áreas semi-rurales**
Semi-rural areas
- Tierras no residenciales incluyendo tierras agrícolas, instalaciones públicas, etc.**
Non-residential land including federal land, public institutions, industry, etc.
- Sistema metropolitano de parques y reservas**
Metropolitan Parks System and Reservations

OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE PLANIFICACIÓN
EDUARDO BARRIANO
Consultant
OFFICE OF THE GOVERNOR
PUERTO RICO PLANNING BOARD

REGIONAL PLAN SAN JUAN METROPOLITAN AREA COMMUNITY STRUCTURE POPULATION TARGETS

modernos e integrados.

Por otro lado, se establecen las bases para un esquema de circulación vehicular. Se recomienda el desarrollo infraestructural adecuado para el desplazamiento de vehículos particulares, colectivos y pesados (carga) en el interior de la Región. El diseño vial deberá incluir diversas tipologías de viaductos, arteriales, colectoras y calles de servicio articuladas a centros de estacionamiento de carácter metropolitano y terminales para el transporte colectivo (ver ilustración 4).

Principales Hipótesis del Plan Regional

Economía

El plan Regional plantea que, conjuntamente con el desarrollo del Estado Libre Asociado de Puerto

Rico, el Área Metropolitana de San Juan experimentará un substancial incremento económico. Asume, que el Programa de Industrialización continuará acrecentándose y que Puerto Rico será capaz de crear una economía diversificada, que insuflará, directa o indirectamente al área cerca de 20 mil empleos antes de 1960, cifra depurada posterior al descuento de los empleos marginales, al igual que el empleo producido por la industria de la aguja y la agricultura; y aproximadamente de 80 a 90 mil empleos entre 1960 y 1970⁶.

Ciertamente, el devenir de modos y medios de producción redundará cuantitativamente en incrementos sobre el ingreso familiar y, cualitativamente, elevará los niveles y calidad de vida de la población, validando de este modo el discurso axiológico de Estado, que se pronuncia en favor de la equidad y la

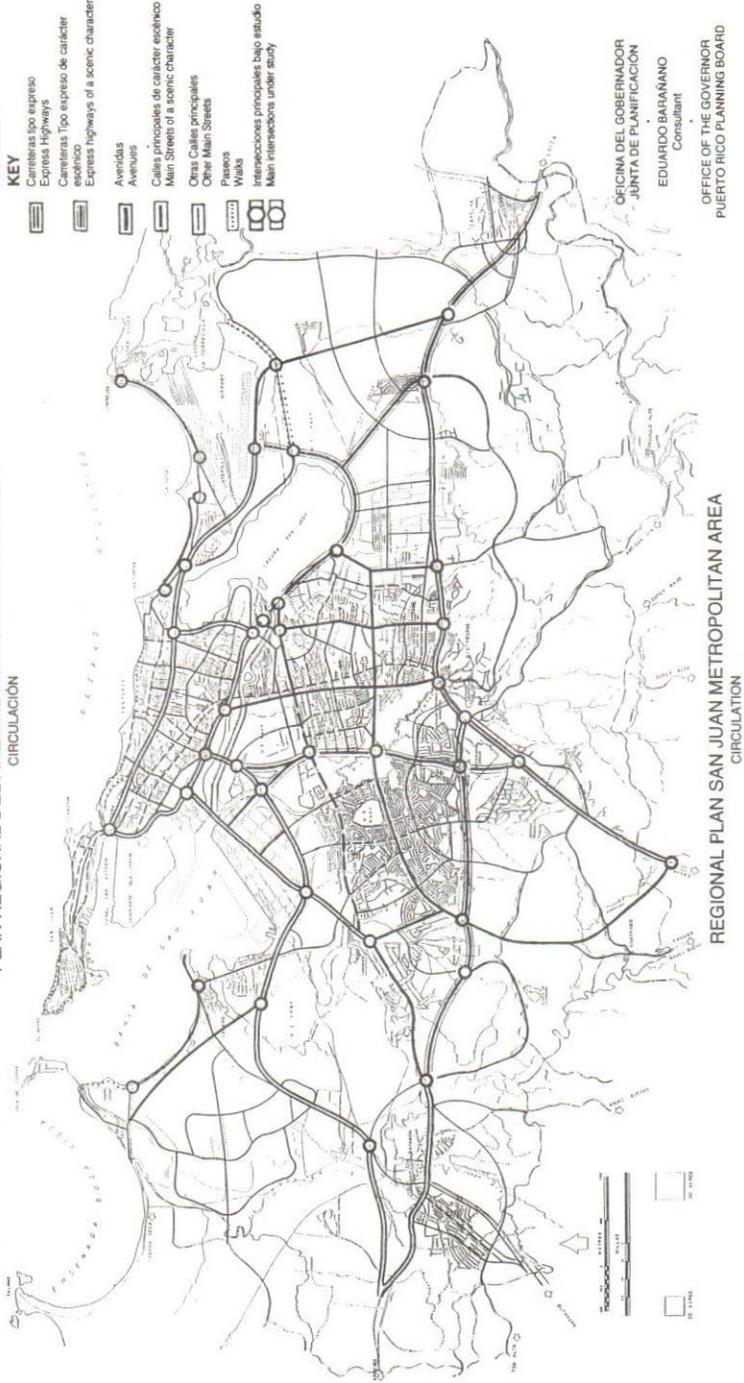
⁶ Para el año de 1960, el empleo anual promedio registrado ascendió a 543,000 trabajadores, lo que representa un cambio negativo de 53,000 empleos respecto al año 1950. Este cambio obedeció a múltiples factores, entre los que se pueden mencionar: la caída del precio mundial del azúcar y la reducción en la producción local, el movimiento de inmigración masiva, y los cambios que se estaban operando en la estructura económica en tránsito de una economía agrícola a una industrial. Durante este período, la ocupación laboral del sector agrícola decreció de 44.7% en 1950 a 22.8% en 1960. A partir de esta instancia podemos señalar la puesta en marcha de una primera transformación económica en el país, transitando paulatinamente de su base económica fundamentalmente agrícola a una de tipo industrial. Los sectores: comercio manufactura y construcción, ocuparon el 17.9%, 14.3% y 8.3% del empleo total respectivamente. Durante esta época, el sector de mayor crecimiento ocupacional fue el de administración pública, el cual se elevó de 2.5% en 1950 a 11.4% en 1960.

En el año de 1970, el empleo anual promedio registrado ascendió a 686,000, para un cambio positivo de 143,000 empleos respecto al año 1960. En este momento resulta prácticamente inevitable el colapso del sector agrícola, frente al avance del sector industrial que para entonces exhibe un singular ritmo de crecimiento, ocupando al 19.2% del empleo. El sector agrícola en 1970 ocupó el 9.9%, lo que representa una pérdida porcentual de 12.9% respecto al total de empleos registrados en el año 1960. El sector comercio presenta una participación constante proveyendo el 18.7% del empleo. En el sector de la construcción se produce un significativo incremento al 11.1% (su mayor desde 1950 a 1989), al igual que en los sectores de servicio y administración pública que ocupan el 16.9% y 15.5%, que representa aumentos de 3.1% y 4.1% respecto al empleo total del año 1960.

Para el año de 1980, el empleo promedio anual ascendió a 753,000 lo que representa un incremento de 67,000 empleos respecto al año 1970. Durante este

ILUSTRACIÓN 4

PLAN REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA SAN JUAN
CIRCULACIÓN



LEYENDA

KEY

-  Carreteras tipo expreso
Express Highways
-  Carreteras Tipo expreso de caracter escénico
Express highways of a scenic character
-  Avenidas
Avenues
-  Calles principales de caracter escénico
Main Streets of a scenic character
-  Otras Calles principales
Other Main Streets
-  Paseos
Walks
-  Intersecciones principales bajo estudio
Main intersections under study

OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE PLANIFICACIÓN
EDUARDO BARAÑANO
Consultant
OFFICE OF THE GOVERNOR
PUERTO RICO PLANNING BOARD

REGIONAL PLAN SAN JUAN METROPOLITAN AREA
CIRCULATION

justicia social.

Finalmente, se considera plausible que conjuntamente con la resultante concentración de plantas industriales en el Área Metropolitana y en su zona circundante, un planificado movimiento para la creación de centros industriales en regiones estratégicas de la isla tendrá amplia aceptación en círculos gubernamentales y privados.

Población

En el año 1954, la población de la Región Metropolitana ascendió a 453 mil habitantes y se arguye alcance el orden de 1 millón de habitantes en el año 1975. Este incremento será el resultado de profusos desplazamientos poblacionales de la ruralía a la ciudad⁷. La población a ser contenida dentro de los

periodo los cambios de mayor relevancia se constatan en el sector de administración pública que ocupa el 24.4%, lo que implica una expansión de 8.9% respecto al empleo total registrado para este sector durante el año 1970. De este modo, el área de administración pública se convierte en el segundo sector que mayor promedio anual de empleo ha registrado en los últimos 39 años (1950-1989), solo aventajado por la agricultura en el año de 1950. Los sectores de manufactura y comercio se proyectan constantes respecto al año 1970, con 19.0% y 18.3% respectivamente. El empleo en el sector construcción se reduce significativamente a 5.8%, lo que implica un cambio negativo de 5.3% respecto al promedio total de empleo registrado para este sector durante el año 1970.

En el año de 1989, el empleo promedio registrado fue de 907,000, representando un aumento de 154,000 empleos. A esta fecha el sector administración pública continúa de manera consistente registrando los mayores niveles de empleo con un 23.0%, la agricultura alcanza su punto mas bajo desde el 1950, con un 3.9%. El sector de manufactura se reduce ligeramente en 1.6%, de 19.0% en 1980 a 17.4% en 1989. El sector comercio se incrementa muy ligeramente pasando de 18.3% en 1980 a 19.6% en 1989. Se registra un significativo aumento en el sector de servicios que se incrementa en un 3.3%, o sea, de 17.9% en 1980 a 21.2% en 1989. Podemos arguir que nuestra economía avanza hacia una segunda transformación de su base económica orientada en dirección de la industria de servicios.

Comentarios

Desde el año 1950 a el 1989, la economía ha generado un total de 316,000 nuevos empleos. El sector agrícola dominó el escenario económico durante los años 1950 a 1960. La manufactura emerge posteriormente, asumiendo un pujante papel a finales de la década de 1950; pasando de este modo a definirse como el sector impulsador de la primera transformación económica en el país. Con el advenimiento de la década de 1980 el sector terciario o de servicios alcanza significativos incrementos; no obstante el sector de administración pública exhibe un comportamiento que requiere atención correctiva. A partir del año 1980 es el sector gubernamental el que ha producido los mayores niveles de empleo. Superando consistentemente el número de trabajadores empleados por la industria. Tal dinámica emerge como resultado del estancamiento económico registrado durante la década de 1970, donde el gobierno enfatizó la acrecentación de las oportunidades de empleo a la ciudadanía para asegurar la viabilidad de su ritmo reproductivo. Durante el decenio de 1980, el gobierno dedicó sus recursos a generar empleos directos en el sector público. Lo que materializa en la expansión del gasto público, y el crecimiento desproporcionado del gobierno en relación a otros sectores de la economía, generando gradaciones en sus niveles de eficiencia y efectividad (Consejo de Desarrollo Estratégico, 1990).

⁷ En el año 1970 el Área Metropolitana de San Juan contenía el 37% de la población total de la isla que ascendía a 2,712,033 habitantes, o sea 1,003,452 habitantes, por ende, los límites de tolerancia delineados por el Plan se rebasan con un lustro de antelación.

límites metropolitanos no deberá exceder el millón, para ello es menester el desarrollo e implantación de políticas poblacionales guías, tales como; dispersión, descentralización, absorción, y centralización a tenor con municipalidades gestionadas vis-à-vis aquellas des-pobladas y con virtual potencial económico. El objetivo ulterior de este esfuerzo reside en "equilibrar" la variable poblacional (ver ilustración 5).

Uso de la Tierra

El Plan asume la eventual legislación de instrumentos capaces de ejercer nuevos y vigorosos poderes para balancear directa o indirectamente los valores de la tierra. Se espera que los controles disponibles para el uso adecuado del suelo (zonificación y regulación de subdivisiones)⁸ estén complementados con efectivas políticas de control, tales como: adquisición de tierras por el sector público para su reserva, impuestos inmobiliarios progresivos, prácticas de tasación, una mayor aplicación del principio de "excess condemnation" y la provisión hecha por el Estado de aquellas facilidades comunales que operen como atractores del desarrollo en zonas vacantes, e incluso con antelación a ser urbanizadas. Los mecanismos instrumentales señalados deberán incidir como atenuadores prospectivos de los desequilibrios existen-

tes por usos inadecuados sobre el Área Metropolitana. Usos complementarios serán planificados en forma simultánea. Residencia, lugares de trabajo, escuelas y campos de juego se articularán armónicamente.

Transporte

La práctica de crear arterias principales a lo largo de anchas franjas de espacios libres redundará en una mejor organización comunal del Área Metropolitana y, al mismo tiempo, complementará el proceso de gestación de comunidades autónomas. Nuevas arterias de carácter recreacional pasivo, especialmente aquellas a lo largo de cursos de agua, predominarán en el área. Se aplicarán políticas atemperadas para evitar los desarrollos urbanos paralelos a importantes viarios con visuales panorámicas. Finalmente, sostiene que las prácticas de expropiación o adquisición de derechos para desarrollo y/o zonificación especial predominarán en el futuro.

Algunos Comentarios

Este Plan contiene para el sistema Regional del Área Metropolitana de San Juan, lineamientos generales derivados de un análisis altamente simplificado y determinista, sobre el cual se erige su prognosis arquetípica (casi idílica), al igual que sus principales observaciones

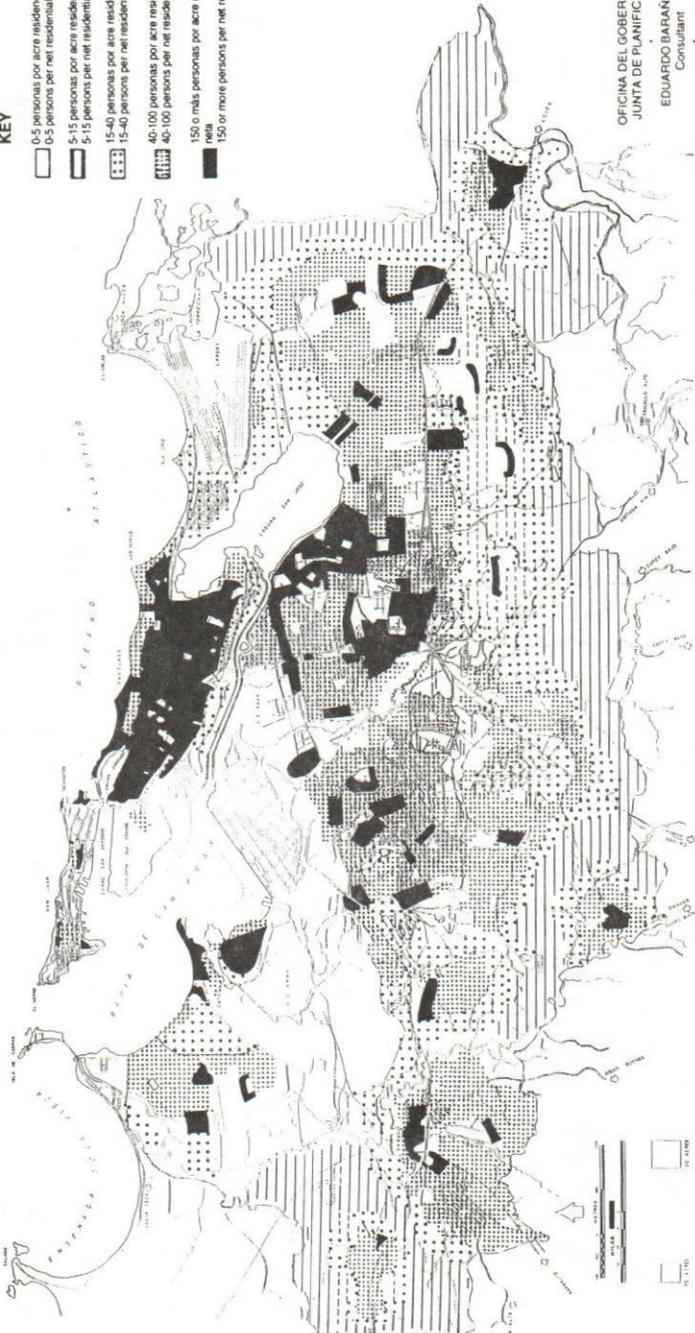
⁸ Durante el año fiscal 1944-1945 la Junta de Planificación de Puerto Rico inicia los procesos de reglamentación urbana, implantando el Reglamento de Lotificación. El objetivo de este Reglamento consistía en establecer parámetros normativos de higiene. El Reglamento de Zonificación es implantado con posterioridad, en mayo de 1946. Se define por zonificación, la categorización y clasificación de áreas, zonas o sectores en términos de los usos permitidos para el suelo e inmuebles. Un tercer instrumento fue el Mapa Oficial de Puerto Rico. Documento compuesto por la adición serial de mapas pre-diseñados en los que se ilustra el trazado vial existente y prospectivo.

ILUSTRACIÓN 5

PLAN REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA SAN JUAN
DENSIDADES PROPUESTAS

LEYENDA KEY

-  0-5 personas por acre residencial neta
0-5 persons per net residential acre
-  5-15 personas por acre residencial neta
5-15 persons per net residential acre
-  15-40 personas por acre residencial neta
15-40 persons per net residential acre
-  40-100 personas por acre residencial neta
40-100 persons per net residential acre
-  150 o más personas por acre residencial neta
150 or more persons per net residential acre



REGIONAL PLAN SAN JUAN METROPOLITAN AREA
PROPOSED DENSITIES

OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE PLANIFICACION
EDUARDO BARAHANO
Consultant
OFFICE OF THE GOVERNOR
PUERTO RICO PLANNING BOARD

reflexivas. Su lectura del espacio es fundamentalmente arquitectónica o plástica, y la misma prevalece de manera avasallante, articulada al incipiente modelo industrial de polos de desarrollo, característico de la época. Esta particularidad permite entender cómo el conjunto de recomendaciones macro-conceptuales dirigidas a la ordenación espacial de la región, tienen por finalidad intervenciones de corte estilístico o escénico. Al extremo de sostener la eventual erradicación de asentamientos marginales (arrabales) por motivos integrativo-paisajistas; soslayando así las preponderantes causales económico-estructurales plegadas a este fenómeno social.

La integración del Área basada en el desarrollo de un sistema-constelación de comunidades satélites, integradas al propuesto conjunto de parques y espacios abiertos, instrumentos fundamentales para la consecución de los "equilibrios" poblacionales esbozados, nunca materializó, por lo que pertenecen hoy al reino de las utopías. Al presente, el Área Metropolitana es una fragmentada y repetitiva masa residencial suburbana, continua y municipalmente conurbada, con todas las complejidades, conflictos, e irracionalidades que este patrón de ocupación plantea a sus habitantes y administradores. Por otro lado, las densidades poblacionales propuestas se rebasan con antelación a lo proyectado, propiciando así un grave congestionamiento urbano, advertido por Barañano en la década de 1950.

En síntesis, se trata de un Plan normativo, caracterizado por metas y objetivos orgánico-unitarios, en este caso, axiológicamente incompatible con las tendencias del mer-

cado, escenario de los agentes co-productores (en adición al Estado) de lo físico y concreto. No obstante, el documento plantea reflexiones, ideas y conceptos prácticos no desarrollados debido a su naturaleza paradigmática. Por su parte, el Estado, agente catalítico de este proceso, adopta una postura incongruente con sus propias iniciativas, aplazando por espacio de dos décadas, el desarrollo y ponderación de un nuevo plan. Un significativo esfuerzo de planificación Regional que se inicia con la paradoja de la inacción, tal vez la mayor singularidad de esta centuria para incidir sobre el tipo de ciudad y ciudadano que el país requiere, es incomprensiblemente desaprovechada. El costo de lo ocurrido se traduce en ciudades y pueblos caracterizados por una desorganización organizada, desarrollados sin visión urbana de conjunto, excepto en sus lejanos comienzos.

PLAN DE USOS DE TERRENO 1977

En el año 1977, la Junta de Planificación de Puerto Rico presenta un nuevo Plan de Usos de Terreno para el Área Metropolitana de San Juan, conformada en este momento por ocho (8) municipios: Bayamón, Cataño, Guaynabo, Carolina, Trujillo Alto, Toa Baja, Loíza, y Canóvanas.

La implantación de los objetivos y políticas públicas promulgadas por el documento, tienen la finalidad de iniciar un proceso de cambio cualitativo y cuantitativo sobre los patrones de ocupación y usanzas del suelo observados a partir de la década de 1950. Sus objetivos generales son los siguientes:

- Promover el desarrollo del país utilizando juiciosamente, y en

el momento adecuado todo el potencial de la tierra y los recursos naturales, ambientales y culturales.

- Propiciar una distribución razonable y justa de los beneficios del desarrollo en y entre las áreas urbanizadas y los demás sectores geográficos del país.
- Crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía productiva, con el fin de alcanzar el más amplio disfrute de los usos y beneficios del medio ambiente sin degradarle.
- Orientar la planificación en dirección de una participación más amplia y efectiva de los sectores poblacionales que conforman el país.

El Plan está constituido por seis (6) apartados afines con el uso del terreno, a saber: (1) Desarrollo Urbano, (2) Desarrollo Industrial, (3) Desarrollo Agrícola (4) Áreas Inundables, (5) Infraestructura, (6) Recursos Naturales, Ambientales y Culturales. Los apartados, en su conjunto, pueden ser calificados como componentes de política pública y, aunque tratados individualmente por el documento, su lectura resulta altamente integral. Ponderemos sucintamente sus orientaciones conceptuales:

Desarrollo Urbano

Se persigue la gestación de comunidades, pueblos y ciudades densas, compactas y atractivas. Asentamientos que permitan el uso intenso de los terrenos, reduzcan al mínimo sus impactos adversos, logren una mayor eficiencia en la ins-

talación y operación de facilidades públicas; capaces de facilitar el desplazamiento rápido y seguro de la población, al viabilizar los medios de transporte colectivos e individuales, en favor de incrementos sobre la calidad de vida urbana.

Desarrollo Industrial

Se propone la instalación de actividades industriales en forma estratégica, en particular sobre aquellos terrenos que por su localización, características y/o infraestructura existente mejor se adaptan a este uso. Descentralizar es el objetivo ulterior de esta política en aras del desarrollo socio-económico de la ruralía. No obstante, enfatizando sobre aquellas condiciones arquetípicas bajo las cuales el ser humano y la naturaleza puedan coexistir en armónica productividad.

Desarrollo Agrícola

Incentivar las actividades agrícolas en todos aquellos terrenos con potencial para ese uso, con la intención de alcanzar la mayor autosuficiencia posible en la producción alimenticia. Se plantea proveer la infraestructura necesaria para estimular y fomentar el cultivo de aquellos terrenos subutilizados por limitaciones en sus sistemas de riego, estructura de mercado o limitaciones viales.

Áreas Inundables

Reducir a un mínimo el peligro de pérdidas materiales y vidas humanas a causa de inundaciones o marejadas costeras. Por otro lado, reconocer y fomentar aquellos usos del terreno y actividades compatibles con estas condiciones.

Infraestructura

Utilizar la programación y construcción infraestructural como instrumento medular, que articulado a la planificación de usos de terrenos, factibilizará la ordenación y/o promoción del desarrollo integral del país.

Recursos Naturales, Ambientales y Culturales

Mantener y proteger el medio ambiente promoviendo la conservación, preservación y uso juicioso de los recursos naturales, ambientales y culturales, reconociendo que éstos representan una variedad y riqueza de opciones inimaginables para el desarrollo integral del país. Se plantea la identificación, localización y cuantificación del potencial prospectivo de los recursos señalados por medio de un inventario nacional.

Algunos Comentarios

Este trabajo representa un replanteamiento conceptual de los supuestos macroordenadores y morfológico-estructurales esbozados por el entonces desfasado Plan Regional del Área Metropolitana de San Juan 1956 (Plan Barañano). Ciertamente, se persigue actualizar el sistema de instrumentos y políticas públicas existentes, en un esfuerzo por coordinar las dinámicas y tendencias de ocupación o espacial. A partir de la década de 1960, se inicia la gran expansión urbana del país en abierta omisión de toda consideración normativa. El Área Metropolitana es gestada y creada por las fuerzas del mercado sobre metas y objetivos utilitaristas. Por ende, los lineamientos poblacionales considerados plausibles durante la década de 1950, en esta

instancia se pronuncian conceptualmente utópicos desde el nuevo discurso de Estado. Similar suerte sufren los trazados de control expansivo del tejido suburbano y las proyectadas reducciones sobre desplazamientos pendulares.

En su visión global, el Plan adolece de un gravoso estatismo con respecto a toda consideración tocante a usos prospectivos de terrenos, sin ofrecer guías para coordinar el devenir gradual en los usos del suelo. Recomienda usos específicos a cada área en ausencia de reflexiones en torno a las intrínsecas y dinámicas tendencias del mercado laboral, industrial e inmobiliario.

Por otro lado, no establece un bloque de estímulos o controles efectivos capaces de incidir activamente sobre las acciones especulativas. Adopta posturas romántico conservadoras con respecto al sector agrícola, profundamente erosionado por el tránsito de una sociedad agraria y monoprodutiva a una industrial y diversificada. Indudablemente, se trata de un recurso político que persigue salvaguardar el status quo, irreversiblemente trastocado por el sistema.

En resumen, el Plan no trasciende la esfera de las abstracciones conceptuales subyacentes a un neo-normativismo de Estado, limitado (en adición al concurso de realidades y prioridades políticas) por sus propios paradigmas, técnicas y lectura lineal de aquello que por el contrario resulta ser dinámico, alineal y en ocasiones incomprensiblemente complejo: la ciudad.

Patrón Evolutivo del Tejido Ciudadino

Consideramos relevante para efectos reflexivos abordar una sín-

tesis espacio-evolutiva de la Región que conforma el Área Metropolitana de San Juan. Durante la actual centuria se constatan tres (3) singulares estadios contexturales, descritos a continuación;

1920-1940

Este periodo se caracteriza por considerables incrementos poblacionales. En el año 1920, cerca de 212,000 personas residían en la Región Metropolitana, representando el 16% de la población total de la isla. Paralelamente con este aumento poblacional, se constata una tendencia consolidativa de los poblados ubicados en el Viejo San Juan, Puerta de Tierra, Santurce y Río Piedras, adoptando un patrón fisionómico de tejidos urbanizados y lineales con respecto al corredor vial que les articula (Avenida Ponce de León).

1940-1950

Durante este periodo evolutivo la Región continúa sus ritmos de crecimiento, pasando de 212,000 a 411,000 habitantes, albergando el 22% de la población total de la isla en 1940 y el 27% en 1950. Este incremento concomita con el fenómeno migratorio de la ruralia a las ciudades, de forma que para el año 1940, el 56% de los asentamientos humanos sobre la Región se consideran urbanos. Hasta la década de 1940, los poblados en esta área se expanden físicamente a base de prolongaciones sucesivas de las calles originales. Aunque este patrón prevalece al presente, es en esta década que se implanta una nueva modalidad conocida por desarrollo saltado a baja densidad (desparramamiento).

1950-Al Presente

A partir de la década de 1950, y estimulada por la disponibilidad de financiamientos e incrementos sobre el ingreso personal, a causa de la industrialización, la expansión de vivienda unifamiliar en lotes mínimos de baja densidad se consolida. La concentración de grandes urbes acompañada por dispersión o crecimiento saltado de las ciudades es característica endémica del fenómeno. La profusa dispersión de proyectos urbanos sobre la Región permite anexar un gran número de áreas rurales y pueblos adyacentes, propiciando, sin embargo, el desarrollo de espacios interticios. Durante el periodo comprendido entre 1970 y 1980, emergen otras áreas que compiten con el Área Metropolitana de San Juan por el desarrollo económico y el crecimiento demográfico (aludimos a los municipios ubicados en la periferia citadina de San Juan). A través de esta época, el Área Metropolitana registra un incremento demográfico menor, inclusive al de Puerto Rico en su conjunto. Los decrementos gravitan en torno a su población productiva, incrementándose los sectores vegetativos y de tercera edad.

Estructura Urbana

El patrón de ocupación constatado en la Región Metropolitana de San Juan y a través de toda la isla ha sido, como indicamos, de naturaleza suburbana. La suburbanización se caracteriza por la dispersión física de la población y sus actividades socio-económicas dentro de las áreas metropolitanas. Este proceso es facilitado por los cambios tecnológicos, en particular sobre el transporte (Meine 1962, Webber

1964, Guttenber 1960),⁹ la producción masificada de viviendas y una mayor flexibilidad en la localización de plantas industriales y servicios en términos de sus requisitos funcionales de ubicación. El dinamismo económico opera como atractor de inmigrantes, en adición a propiciar la retención de poblaciones vegetativas endógenas al área.

La influencia del crecimiento suburbano es reforzada por el hecho de que en muchas sociedades industriales la familia tiende a ser cada vez más reducida e independiente. Condición que permite entender cómo a pesar de que las cifras totales de población permanecen estables, se requiera más viviendas para alojar al mismo número de habitantes. Por otro lado, existe una acérrima tendencia, inducida por socialización del mercado, en favor de la residencia en zonas de baja densidad poblacional. Deseamos puntualizar que en los

procesos de ocupación suburbana intervienen razonamientos de economía edificatorias a escala, ya que los desarrollos sobre suelos de altas densidades resultan sumamente onerosos por unidad de superficie construida. Además, aunque se requiera más terreno para edificar con densidades bajas, por lo general, la oferta excede la demanda con precios relativamente bajos en áreas periféricas a las zonas urbanas existentes. Las consecuencias físicas y sociales de la expansión suburbana han sido, entre otras; escasez y encarecimiento de los terrenos, problemas de transportación y servidumbre, marcada segregación física de las estratas a tenor con el nivel de ingreso económico, desarticulación del tejido urbano y vial, amplios incrementos delictivos y notable ingobernabilidad del espacio por la incomprensibilidad de su trasado.¹⁰

⁹ El paradigma de ocupación y expansión suburbano adoptado para el desarrollo de ciudades en Puerto Rico surge de una continua apología por la monofuncionalidad derivada de los modelos de zonificación y lotificación del suelo; condición que plantea la necesidad, a partir de la década de 1960, de una constante importación de automóviles para suplir la demanda de movilidad personal por parte de una creciente población metropolitana. Es menester señalar como los inevitables desplazamientos en automóvil redundan en un continuo movimiento pendular de las zonas residenciales ubicadas en la periferia a los puestos de trabajo concentrados, por lo general, en los antiguos centros ciudadanos. Esta infrenable condición adquiere al presente proporciones inimaginadas, afectando profundamente la calidad de vida urbana. Por otro lado, no cabe duda que las generalizadas insatisfacciones registradas por el consumidor ante las insuficiencias del transporte colectivo inciden activamente sobre la recurrente demanda por automóviles privados. Para dramatizar lo antes señalado, se estima que en Puerto Rico por cada grupo familiar existen 1.34 automóviles, dato significativamente alto al compararlo con el registrado en los Estados Unidos donde el número asciende a 2.0 automóviles (Consejo de Desarrollo Estratégico, 1991).

¹⁰ Las relaciones interpersonales generadas en las zonas suburbanas no resultan ser tan intensas y enraizadas como aquellas registradas en las áreas urbanas tradicionales. En estas antiguas áreas urbanas cada individuo conocía a la mayor parte de los miembros de su comunidad geográfica. Obviamente, esto era el resultado directo de limitaciones en los desplazamientos físicos, y ausencia de fragmentación funcional por vía de zonificaciones. Las distancias eran ante todo peatonales y el entretejido urbano resultaba ser por demás agradable, entendible y defendible. Estas ciudades tradicionales generaban actividades de intercambios sociales que podríamos categorizar como cerrados y circunscritos a su micro ámbito

Perfil de la Región Metropolitana

La región Metropolitana de San Juan (por sus siglas RMSJ) esta configurada por los siguientes municipios:

Municipio	Población, 1990 ¹¹
San Juan	437,745
Bayamón	220,262
Carolina	177,806
Guaynabo	92,886
Toa Baja	89,454
Trujillo Alto	61,120
Río Grande	45,648
Toa Alta	44,101
Canóvanas	36,816
Cataño	34,587
Dorado	30,759
Loíza	29,307

Los 12 municipios señalados ocupan, como conjunto, una extensión territorial de 250,634 cuerdas¹² equivalente a 613 km. cuadrados (380 millas) conteniendo una población de 1,300,491 habitantes. Estas cifras representan aproximadamente el 11% de área total de la isla y el 37% de su población que, a tenor con los datos censales para 1990, ascendió a 3,522,037 habitantes. El Área Metropolitana abarca el 32% de los terrenos ocupados por la Región y está comprendida

por las zonas de expansión de los municipios que se funden en un solo conglomerado (ver ilustración 6). Aquí reside el 83% de los habitantes de la Región. La Región Metropolitana constituye el principal foco de desarrollo económico, sede de la banca, las finanzas y el comercio. En ella se emplazan los principales puertos de transportación marítima y aérea, centros turísticos, culturales y educativos, por ende, puede calificarse como el nodo metropolitano de mayor envergadura del país.

La Región, históricamente ha despuntado por sus preponderantes índices de actividad económica. Aunque en el 1940 sólo albergaba el 22% de la población total, generaba el 38% del ingreso neto ajustado para Puerto Rico. Proporción que se incrementa constantemente, representando el 41% en el año 1950, el 57% en 1960 y el 59% en 1970, cuando en el área residía el 37% de la población total del país. Aunque un gran número de personas de toda la isla se desplazan a la Región en busca de facilidades y servicios especializados, tanto gubernamentales como privados, se estima que el 95% del total de las personas empleadas en el año 1970 residen en el área.

de gestión. Al presente el disperso patrón de ocupación genera una infinita gama de traslapes sociales sobre un igualmente infinito número de dimensiones espaciales. Durkheim vio en el crecimiento del volumen y densidad ciudadinas una ineludible causal del cambio social. Los cambios cuantitativos determinan cambios cualitativos ejemplificados por el devenir de la naturaleza y forma de conciencia colectiva. Cuando una sociedad amplía su hábitat físico y población, la conciencia colectiva pasa de lo espacialmente concreto a lo abstracto. Al mismo tiempo la conciencia colectiva se torna más racional (universal), por ende menos dogmática e imperativa, esto propicia un desarrollo más espontáneo de las diferencias individuales. Podría inferirse que el precio que la sociedad paga por su expansión físico-espacial es la reducción de su gobernabilidad sobre las partes individuales. Semejante des-hegemonía espacial materializa en la figura de todo tipo de actividad delictiva sobre los emplazamientos urbanos.

¹¹ Fuente: Datos Censales 1991, Junta de Planificación de Puerto Rico.

¹² 984,991,620 metros (Una cuerda equivale a 3,930 metros cuadrados).

ILUSTRACIÓN 6

REGIÓN METROPOLITANA DE SAN JUAN CON RELACIÓN A PUERTO RICO



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Plan de Usos de Terreno - Región Metropolitana de San Juan.

Planificación Durante la Década de 1980

En el año 1982 La Junta de Planificación de Puerto Rico presenta el Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan, que sustituye al Plan de Usos de Terreno 1977. El Plan 1982 representa un incuestionable esfuerzo de Estado por superar las intrínsecas limitaciones instrumentales de los planes precedentes. Invariablemente, se acuña para la confección paradigmática del documento un modelo de normatividad general, en esta ocasión despojado de las especificidades atinentes a predios particulares, con la finalidad de flexibilizar sus recomendaciones e imprimir continuidad a las implantaciones. En alguna medida, en este aspecto técnico replica las imprecisiones del Plan Regional del Área Metropolitana de San Juan 1956.

Por otro lado, el nuevo Plan redefine la Región Metropolitana, ampliando de 9 a 12 las células municipales que le configuran. Cinco (5) principios básicos orientan el Plan y determinan el curso direccional de acción para cada zona ponderada (adecuados a sus respectivas características y particularidades). Los principios operan como conductores de política pública y, en realidad, responden en términos sustantivos a los principales lineamientos esbozados por el Plan de Usos de Terrenos 1977, a saber: 1) Densificación selectiva, mediante usos intensivos de terrenos en puntos o lugares estratégicos. 2) Mezcla y diversificación de usos de terrenos selectivos que permitan actividades compatibles. 3) Programación y construcción de la infraestructura en dirección a las zonas que se deseen estimular.

4) Desarrollos y usos de terrenos armónicos con las políticas públicas de conservación ambiental. 5) Desarrollo físico de los terrenos en sutil consonancia con las políticas de conservación energética. Conforme a los principios precedentes, emergen los siguientes objetivos generales del Plan:

- Propiciar la disponibilidad de terrenos para el desarrollo.
- Revitalizar sectores mediante la mezcla selectiva de usos y actividades.
- Influenciar la programación de la infraestructura de modo que sirva de instrumento para el ordenamiento urbano.
- Preservar y conservar los elementos favorables del ambiente natural y los recursos naturales y culturales.
- Influenciar el diseño de estructuras, la ubicación de centros de servicios, el desarrollo de la transportación colectiva y otras actividades medulares, a tono con una utilización económica y eficiente de la energía.

El Plan disgrega y categoriza el espacio Regional en cinco (5) macro áreas zonales, sucintamente descritas a continuación.

Zona de Redesarrollo

Esta zona ocupa el 8% del terreno de la región (27% del terreno de la Metrópolis) con una población que en 1980 asciende a 498,955 habitantes. En su mayor parte la construcción del tejido inmobiliario antecede la década de 1970. La zona se encuentra casi totalmente cubierta, con tan solo un 11% de espacio desocupado. Contiene los

pretéritos cascos urbanos, al igual que sus retículas suburbanas. En éstas y en las áreas desarrolladas posteriormente, los sistemas infraestructurales no resultan cónsonos con los intensos usos comerciales y habitacionales experimentados.

Zona de Desarrollo

Esta zona ocupa el 10% de los terrenos de la Región (30% de los terrenos de la Metrópolis) con una población que en 1980 asciende a 327,382 habitantes, o sea, el 28% de toda la población de la Región. El 38% de todos los terrenos de la zona se encuentran desocupados. Su desarrollo inmobiliario, de tipología suburbana, se inicia a partir de la década de 1950 incrementándose durante la década de 1960.

Zona de Transición

Esta zona ocupa el 12% de los terrenos de la Región (37% de los terrenos de la Metrópolis) con una población que en 1980 asciende a 148,370 habitantes. Aproximadamente el 60% de la zona se encuentra desocupada, experimentando un devenir de área rural a urbana. En general, predominan ocupaciones residenciales cuyo carácter y ordenación responde a un patrón de asentamientos rural-comunitario, profundamente trastocado por conurbaciones con los tejidos metropolitanos en expansión.

Sectores Especiales

Definidos bajo la categoría de especiales se encuentran aquellas áreas que no cumplen con las condiciones urbanas generales para zonificar su tejido a tenor con las agrupaciones establecidas. Esta

zona ocupa el 0.3% de los terrenos de la Región y predominan actividades no residenciales, por lo regular altamente especializadas y/o complejas. Por ejemplo, el área ocupada por el Aeropuerto Internacional (Luis Muñoz Marín), el Área Portuaria y el Área Industrial de Cataño. Las zonas de Redesarrollo, Desarrollo, Transición y Sectores Especiales, en conjunto, constituyen el 100% de la Metrópolis y el 32% de la Región.

Áreas Urbanas Adyacentes

Estas áreas quedan constituidas por aquellos municipios incluidos en la Región cuyo tejido urbano no denota conurbación con el ámbito de la Metrópolis. Abarca las zonas de expansión urbana de los municipios de Dorado, Toa Baja, Toa Alta, Canóvanas, Loiza y Río Grande. Las áreas ocupan el 3% de los terrenos de la Región con una población que en 1980 asciende a 51,299 habitantes. Poco más de la mitad (63%) de los terrenos dentro del ámbito de las Áreas Urbanas Adyacentes se encuentran desocupados. Las unidades habitacionales predominantes poseen tres (3) tipologías: vivienda en cascos tradicionales, comunidades rurales y urbanizaciones suburbanas de reciente creación.

Zona Rural

Esta zona ocupa el 65% de todos los terrenos comprendidos por la Región con una población que en 1980 asciende a 145,942 habitantes. Abarca los terrenos exógenos a los ámbitos de expansión urbana adoptados. La zona es incorporada para facilitar el manejo de la planificación de usos de terrenos a nivel

municipal, y debido a que ésta representa un recurso para las comunidades urbanas en términos de abastos de agua, de áreas recreativas y áreas de producción agrícola.

Algunos Comentarios

Matizado de nobles pretensiones y exaltando los principios de zonificación sobre el cual se erigen los procesos de planificación en el país, el Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan 1982 se proyecta implícitamente como el arquetípico paliativo instrumental del Estado para rectificar y conducir las complejas macro-dinámicas de ocupación espacial suscitadas sobre la Región. Lamentablemente, el documento en cuestión no genera una nueva síntesis de intervención capaz de imprimirle tal capacidad operacional. Su estilo puede ser un tanto distinto respecto a los planes que le anteceden. Sin embargo, y no empece a eso, su contenido es similar al de las antiguas propuestas de planificación, pues en general continúa reproduciendo las endémicas limitaciones estructurales inmanentes al sistema. Ciertamente, el tipo de normatividad general que fundamenta el plan le conduce en dirección de una inexpugnable paradoja conceptual. El documento persigue conducir las macro-dinámicas espaciales, no obstante, renuncia a la ordenación fisionómica del espacio urbano o esta pasa a un segundo plano. Es un simple plan de clasificación en el que desaparece toda referencia a la forma concreta del tejido y a la prospectiva imagen de la ciudad. La concreción morfológica e incluso tipológica se pospone (por definición) al desarrollo de las áreas urbanas por planes parciales o espe-

ciales a los que se deja en libertad absoluta. Condición que materializa por lo general en trazados incomprendibles en los que se prioriza la localización de emplazamientos particulares, excluyendo cualquier consideración, respecto a sus repercusiones operacionales sobre la totalidad concreta de las zonas urbanas pre-existentes. Por otro lado, el plan no cuenta con mecanismos efectivos para la regulación de los procesos de ocupación suburbanos, los cuales podemos definir como paquetes cerrados, agrupados cual si fueran racimos, sin contacto directo entre ellos. Condición que suscita el desarrollo de discontinuidades urbanas propiciantes de segregación física y desterritorialidad del espacio por parte del ciudadano.

Curiosamente, la flexibilidad y continuidad operacional del Plan no cristaliza en una mejor utilización del suelo en términos de las tipologías de ocupación vis-a-vis recursos naturales. Puerto Rico es una isla con limitadas dimensiones geográficas, sin embargo la evidente laxitud e imprecisión de los planes normativos proveen las condiciones óptimas para toda suerte de insensateces e irracionalidad. Por ejemplo, la Región Metropolitana de San Juan crece a base de ocupaciones urbanas horizontales donde imperan las lotificaciones a bajas densidades, ocupando zonas de litoral y fértiles llanos, en una desequilibrante expansión que pretende emular el patrón expansivo de las metrópolis estadounidenses, pero en detrimento de un escaso e irrenovable recurso: la tierra.

Lejos de constituir una pieza instrumental normativo-direccional para el territorio, capaz de esbozar una nueva lectura interpretativa a

la Región, el Plan representa un intento por conciliar las lógicas ortodoxas de la planificación con los avasallantes procesos espaciales, concretos y tangibles. Un discurso diacrónicamente bifurcado, salvo por honrosas excepciones. En realidad, el Plan atempera, redefine y concilia, no dirige o controla las expansiones metropolitanas, mucho menos equilibra composiciones demográficas. Tal vez, su mayor limitación reside en la notable ausencia de un discurso renovador y entusiasta que inspire el desarrollo de un verdadero y trascendental proyecto histórico capaz de incitar el rediseño colectivo del futuro.

En síntesis, las ciudades y regiones metropolitanas son organismos complejos que evolucionan; por ende, requieren dirección y conducción. Los conflictos se dilucidan por vía de negociaciones e incluso la propia definición de la ciudad no puede ser impuesta por planes o instrumentos normativos, debe ser concertada y sometida a evaluación por sus propios agentes productores, el Estado y los sectores privados de la economía. Por otro lado, las fuerzas que sobre ella inciden y le gestan no son estáticas, sino altamente dinámicas y contraintuitivas. La complejidad implícita a este proceso hace ilusorio el intento de algún control por reglamentos que tratan con una dimensión concreta de la realidad, precisamente por las características de incertidumbre y contraintuitividad

que conllevan los sistemas complejos, siendo la ciudad tal vez el mayor de ellos.

CONCLUSIONES

Nivel Nacional

1. Las prácticas e instrumentos de planificación evaluados evidencian una incuestionable preocupación del Estado por incidir funcionalmente sobre las tendencias y procesos de expansión suscitados por los asentamientos humanos. No obstante, plegada a esta afirmación subyace el germen de las incomprendibilidades. El paradigma de abstracta normatividad física, indistintamente de las especificidades gradativas incorporadas por los planes, resultan, en términos generales, no sólo disfuncionales sino incompatibles con las dinámicas e intereses del mercado. Por ejemplo, todos los planes ponderados para la Región Metropolitana de San Juan adolecen de un profundo fragmentalismo estructural, aunado a una desfasada visión ortodoxa de lo real. De forma ininterrumpida se promulgan discursos cuyas orientaciones generales centran en el subterfugio de lo físico como panacea a las serias incorrespondencias y desigualdades ciudadinas, emergentes de las complejas macro y micro dinámicas socio-económicas.¹³ Los planes, en su conjunto, se inscriben bajo la lógica de imprimir corrección a situaciones calificadas como problemáticas más que

¹³ La planificación se ha entendido tradicionalmente como el producto o resultado del ejercicio de planificar. Vista como objeto, era una mera articulación de instrumentos y procesos interventivos, carente de reflexión respecto de sí (sujeto), sino la aplicación de ésta a situaciones que demandan modificaciones provenientes del entorno físico. Su primordial ámbito de intervención endémicamente ha centrado en los aspectos urbanos, tales como problemas de ordenación, salubridad y esteticismos. Podría inferirse a manera de síntesis, que el plan era y, en cierta medida, aun continúa siendo, en la praxis cotidiana, la planificación.

en el ámbito de la planificación como instrumento integral de rediseño racional del futuro. La tendencia a reducir situaciones multifactoriales, propicia lo que definimos como una irreflexiva propensión al simplismo en la gestación de variedad. Disgreguemos esta observación: La conocida Ley de Ashby,¹⁴ sostiene que el sistema de planificación debe ser capaz de generar tanta variedad-control como la situación planificada es capaz de proliferar variedad fuera de control. En este sentido, no existe una situación problema, sino una multiplicidad de problemas que plantean el requerimiento de un conglomerado de opciones y alternativas; por ende, sólo la variedad puede absorber la variedad.

2. Las políticas orientadas a fomentar la descentralización industrial, a partir de la década de 1970, con el objetivo de superar las diferenciaciones inter-regionales, resultan parcialmente atinadas. Ciertamente, a través del Programa de Fomento Industrial se crean polígonos industriales en prácticamente la totalidad de la isla. No obstante, la Región Metropolitana de San Juan ha prevalecido, por su rango de primacía, como polo primario de desarrollo.¹⁵

Resulta plausible argüir que las transferencias de fondos federales provenientes de los Estados Unidos de Norte América operan como paliativo sobre los impactos negativos suscitados por desequilibrios regio-

nales no subsanados. Es menester denotar que las aglomeraciones productivas y reproductivas responden a economías de escala, a economías externas, a la preferencia por mayor variedad de bienes y servicios. Al menos, ese era el caso en un pasado estadio, el de la ciudad industrial. Ahora lo que parece estar ocurriendo es un paulatino tránsito hacia la desaglomeración, con la complejidad de limitadas opciones dispersivas por condicionaciones naturales de espacio geográfico. Por otro lado, la tecnología modifica vertiginosamente las bases tradicionales de la ciudad. Al presente se acrecienta el número de personas que laboran desde sus hogares; los ordenadores, el modem, el fax y la video-comunicaciones factibilizan el acceso o intercambio de datos e información acrisolada. Indubitablemente, devenimos de la ciudad preindustrial, a la ciudad industrial y, en esta instancia, al nuevo discurso de ciudad como centro de conocimiento e informática. Cada estadio conlleva requerimientos diferenciales en cuanto a organización espacial, infraestructura, diseño y planificación.

3. El modelo de crecimiento urbano registrado a partir de la década de 1950 ha consumido mucho más terreno que el utilizado para ese propósito en los pasados 460 años de historia escrita. Resulta irrefutable que la expansión del entramado espacial se genera en ausencia de objetivos claros y racio-

¹⁴ Stafford, Beer. 1975 *Platform for Change*, páginas 110 y 111.

¹⁵ Puerto Rico tiene que concebirse como una gran ciudad, se trata de un sistema espacial altamente integrado e interdependiente por sus dinámicas socio-económicas que se emplazan y desarrollan sobre un territorio de reducidas dimensiones geográficas. Las políticas descentralizadoras en ausencia de un meridiano esquema ordenador conducen al fragmentalismo, particularmente por sus características de integración y apertura.

nales, ajenos a todo respeto por las ciudades construidas, al igual que al bloque de elementos socioculturales y tradicionales que le constituyen.

Nivel Regional

4. La Región Metropolitana de San Juan se caracteriza por una abundante cantidad de espacios impersonales, muchas veces inentendibles; que marginan, corroen y desvirtúan la integridad del ser humano mediante la masiva parcelación de la escena citadina. En la desenfadada carrera por la expansión, desarrollo y crecimiento urbano (que supone producción y reproducción económica), el ciudadano queda privado de la inmensurable aventura de moldear su conducta, sentido de equilibrio comunal y comprensión de su auténtica naturaleza multidimensional. Avasallado por un continuo despliegue de calles, puentes y edificios carentes de armonía e integración. Inmerso en urbanizaciones que le aíslan por cuanto no se interconectan armónicamente. El resultado es la enajenación que conduce a toda forma de insensibilidad social; ciudades estructuralmente incomprensibles y físicamente monótonas donde se fracciona, determina y dimensiona la existencia de sus habitantes. ¿Cuántas veces he-

mos dicho o escuchado decir que la fragmentación o distribución de usos en ciudades representa una necesidad incuestionable y que la consecución de una totalidad articulada pertenece tan solo al campo de las utopías? Esta percepción ha redundado en una impropia conformación estructural de la ciudad, donde el sentido de integralidad funcional ha sido extraviado. La notable propensión a la ocupación desarticulada y fragmentada del espacio supone el uso de modelos de diseño arbóreo, que interpretan la ciudad como una colección de elementos aislados por usos específicos cuyo único vínculo o conexión se alcanza mediante el viario. Las ciudades adquieren de este modo un patrón fisonómico similar al de los árboles, con múltiples vías de rodaje que le asemejan a troncos y ramas mediante los cuales se acceden los diversos espacios de trabajo, vivienda, recreación o comercio. Cuando pensamos en términos de árboles, alteramos la humanidad y riqueza de una ciudad viva por una simplicidad conceptual que sólo beneficia a diseñadores, planificadores, administradores y promotores. Cada vez que se destruye un trozo de ciudad y se reemplaza el semiretículo preexistente por un entramado arbóreo, la ciudad inexorablemente se acerca a la disociación.¹⁶ La

¹⁶ El entramado arbóreo trastoca la totalidad de lo urbano; el espacio, a partir de este paradigma es disgregado y monofuncionalizado. Su génesis aflora con el desarrollo del tranvía, la electrificación y posteriormente el ferrocarril, el cual comenzó a ser utilizado a fines del siglo 19. Estos avances delinean los cimientos facilitadores de la dispersión suburbana a partir de los pretéritos cascos residenciales. Diacrónicamente los criterios con los que la arquitectura y los urbanistas trataron los problemas físico-espaciales del siglo 20 derivan de las reflexiones y lineamientos conceptuales del Congreso Internacional de Arquitectura (1929-1933). Este grupo influyó ampliamente el panorama urbano-arquitectónico, en particular, a partir del año 1945. Sus postulados medulares se promulgan en el año 1933 a través de un documento titulado *La Carta de Atenas*. Mediante este tratado se propone el desagregar la ciudad en cuatro macro-espacios a saber: vivienda,

estructura social y urbana resulta disfuncional –como totalidad concreta– al ser desarrollada sobre un esquema de entramados arbóreos. Esta práctica genera una profunda pérdida de pertenencia comunitaria y sentido de territorialidad, que redundan en el descontrol de los comportamientos colectivos. En síntesis, la planificación en Puerto Rico adolece de un craso fragmentalismo conceptual denotable en su feaciente interés por la gestación de regulaciones preponderantemente físico-espaciales. Las concretas irreflexiones tocantes a factores sociales, económicos y culturales aunado a disfunciones técnicas le conducen inexorablemente a la emisión de recomendaciones abstractas, carentes de una lectura global, dinámica e integral de lo real. Por otro lado, el Estado, en términos generales, exhibe un histórico desdén por la resolución de gravosas defi-

ciencias conceptuales y operacionales inmanentes a planes libro axiológicamente divergentes con las prácticas del mercado. Su papel como ente catalítico y promotor de cambio sobre patrones expansivos poco atinados y detrimentales al contexto geográfico de la isla es cuestionable. Ciertamente, el Estado ha operado tradicionalmente como un contenedor del estatus-quo, conciliando intereses y contradicciones mediante el uso de discursos y políticas remediativas. De este modo, el sistema como totalidad logra equilibrar sus antitetismos, aliviando toda suerte de insuficiencias mediante la ilusión de planes de usos de terreno que lejos de incidir como instrumentos direccionales son, en términos sustantivos, el producto implícito de las acciones y presiones del sector privado de la economía.

trabajo, ocio y transporte. Los resultados de estos planteamientos cristalizaron en el diseño de nuestro sistema de control de usos de suelo, al igual que de los tipos edificatorios y los sistemas básicos de ordenación de la edificación.

Crítica a la Zonificación

Amós Rapaport (1968), Thomas Shumacher (1979), Rob y León Krier (1979, 1984) al igual que Christopher Alexander (1977), son tan solo algunos de los múltiples urbanistas que han planteado serias reservas respecto de este modelo conformativo de ocupación. En términos conceptuales, este estructuralismo apologetiza la departamentalización de usos al categorizar y densificar el espacio diferencialmente. Dicha desagregación trunca múltiples posibilidades racionales de intercambios económicos e interacciones sociales. Las auténticas ciudades no eran estructuras tajante y serialmente zonificadas, configuradas mediante asunciones arbóreas. Estas eran urbes altamente funcionales, las cuales reflejaban un profundo pensamiento al igual que un elevado grado de sustantividad morfológica. Sus espacios interconectos exhibían alta polifuncionalidad en sus esferas conformativas, negocios, vivienda, producción, circulación. Elementos preponderantes en la fisonomía de una ciudad concurrían sobre un delineado y preciso espacio de gestión. Como respuesta latente a este cuadro situacional emerge a fines de la década de 1960 un movimiento arquitectónico tendiente a capturar, replantear y atemperar los antiguos patrones urbanos. Este ha sido popularmente denominado como postmodernismo y se orienta al desarrollo de escenarios polifuncionales, al igual que al uso intenso de los recursos infraestructurales centrando, sobre la restauración o reciclaje del tejido urbano, por sobre el expansionismo suburbano anti-racional y totalmente desarraigado de un principio comprensivo racional de lo societal.

Bibliografía

Libros

- Bohm, David. 1989. *La Totalidad del Orden Implicado* Editorial Kairós, Barcelona.
- Bonet Correa, Antonio. 1989. *Las Claves del Urbanismo*. Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Castagna E., Rodolfo. 1984. *Ciudad: Residencia Total*. Ediciones Nueva Visión S.A.I.C. Buenos Aires, Argentina.
- Gallion B, Arthur. & Eisner, Simon. 1987. *Urbanismo: Diseño, Estructura y Fisonomía*. Editorial Continental S.A. de C.V. México D.F.

Documentos

- De La Rosa Tirado, Orlando. 1990. *Ciudad Morfología y Alienación Social*. Ponencia dictada con motivo del primer aniversario del Greater San Juan Committee, Inc. San Juan Puerto Rico.
- Villamil, José, J. 1987. *Planificación y Manejo de Sistemas Complejos*. Documento para Discusión, presentado ante la facultad de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico

Planes y Estudios

- Consejo Asesor Económico del Gobernador. 1990. *Apuntes Sobre el Concepto Privatisación*. San Juan, Puerto Rico.
- Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico, Oficina del Gobernador. 1990. *Cambio en la Estructura del Empleo*.
- Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico, Oficina del Gobernador. 1991. *Condición del Mercado Automotriz*.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. 1956. *Plan Regional del Área Metropolitana de San Juan*. (Plan Eduardo Barañano).
- Junta de Planificación de Puerto Rico. 1976. *Plan De Usos De Terrenos Para El Área Metropolitana de San Juan*.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. 1982. *Plan De Usos De Terrenos Para La Región Metropolitana de San Juan*.
- Oficina de Asuntos Urbanos, Adscrita a la Oficina del Gobernador, Puerto Rico. 1991. *Estudio Comparativo Sobre Ordenación Territorial: Alemania, Canadá (Alberta), España, Estados Unidos (Florida y Hawaii), Francia, Holanda, Reino Unido y Puerto Rico*.

Tesis

- De La Rosa Tirado, Orlando. 1988. *Criminalidad. Nuevo Habitat y Estructura Urbana*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Planificación Urbana y Regional de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.
- De la Rosa Tirado, Orlando. 1993. *Estado, Municipio y Desarrollo Urbano Regional (Análisis Comparativo, México y Puerto Rico)* Capitulo Quinto Tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo en la División de Posgrado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México