



## Investigación - IIA/UMSS Y LCHS

La presente investigación forma parte de las publicaciones del Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional PROMESHA: Programa de alcance latinoamericano orientado a la capacitación de profesionales que trabajan relacionados a la cuestión del hábitat popular en esta región. El objetivo de la presente serie es promover la publicación y difusión de estudios realizados por investigadores latinoamericanos en los que se describen, discuten y analizan diferentes cuestiones vinculadas a la problemática habitacional en países de América Latina y el Caribe. Las opiniones y conclusiones que contienen la presente publicación son de responsabilidad del o de los autores y no reflejan, necesariamente, puntos de vista del comité editorial de Promesha.

### LCHS

El Centro de Lund para Estudios del Hábitat es una unidad de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Lund y cumple, fundamentalmente, con tres responsabilidades: actuar como contacto para la iniciación, promoción y coordinación de investigaciones fuera del ámbito de Suecia, en el marco de las diferentes asignaturas de las escuelas de Arquitectura e Ingeniería Civil; llevar a cabo proyectos propios de investigación y organizar cursos de post-gradó. Las áreas esenciales de investigación propia son:

- Estrategias y políticas para el hábitat popular.
- Metodologías para la autoconstrucción asistida y tecnologías de la construcción.
- Diseño en función al clima.
- Género y asentamientos humanos.

### IIA/UMSS

El Instituto de Investigaciones de Arquitectura (IIA) es una unidad de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba, Bolivia, destinada a la realización de investigaciones en el campo del hábitat popular. Las investigaciones del Instituto están básicamente concentradas en:

- La provisión de vivienda para familias de bajos ingresos
- Modalidades en auto-construcción y ayuda mutua
- Mejoramiento de asentamientos espontáneos
- Planificación del uso del suelo

#### **PROMESHA/IIA/UMSS**

Telfs: 591 4 255731 - 256531

Fax: 591 4 255731

Casilla Postal 5885

E-mail [promesha@pino.cbb.entelnet.bo](mailto:promesha@pino.cbb.entelnet.bo)

E-mail [promesha@umss.edu.bo](mailto:promesha@umss.edu.bo)

[www.umss.edu.bo](http://www.umss.edu.bo)

Cochabamba-Bolivia

# Hábitat popular urbano y riesgos ambientales

Estudio de cuatro comunidades precarias  
del Area Metropolitana de San Salvador

Palabras claves (Thesaurus UNCHS)

América Central  
Asentamientos precarios  
Zonas urbanas  
Vivienda de bajo costo  
Barrios de tugurios  
Estudios de casos  
Percepción del medio ambiente  
Zonas propensas a desastres  
Mitigación de desastres  
Reducción de riesgos  
Desarrollo urbano  
Gestión urbana

© III-LCHS (PROMESHA), 1998

Hábitat Popular Urbano

y Riesgos Ambientales

Estudio de cuatro comunidades precarias

del Area Metropolitana de San Salvador

Investigación

Depósito Legal Nº 2-1-1260-98

© Derechos Reservados de los Autores

Institución Financiera:

**Asdi** Agencia Sueca de Cooperación Internacional

Diseño Tapa: Marco Ruiz Gumiel

Fotografía Portada: Marco Ruiz Gumiel

Impreso: Editorial Serrano

Cochabamba-Bolivia 1998

# Hábitat Popular Urbano y Riesgos Ambientales

Estudio de cuatro comunidades precarias  
del Area Metropolitana de San Salvador

Mario Lungo y Sonia Baires



# Contenido

Contenido	5
Introducción	7
<b>Capítulo 1</b>	<b>9</b>
El habitat popular urbano en El Salvador y sus condicionantes ambientales	
<b>Capítulo 2</b>	<b>29</b>
Construyendo una tipología de asentamientos populares urbanos bajo riesgo	
<b>Capítulo 3</b>	<b>39</b>
Así seformaron los asentamientos	
<b>Capítulo 4</b>	<b>51</b>
Las percepciones sobre los riesgos ambientales	
<b>Capítulo 5</b>	<b>61</b>
Las respuestas institucionales	
<b>Capítulo 6</b>	<b>75</b>
Las acciones de prevención tomadas por los habitantes	
Conclusiones	125
Bibliografía	131

# Introducción

En la actualidad, la profunda crítica realizada durante los años anteriores a las visiones esquemáticas que postulaban una relación de causalidad directa entre la pobreza y los procesos de degradación, está permitiendo avanzar, de manera importante, en el análisis del origen de los últimos a la luz de criterios de sostenibilidad y la multicausalidad de las relaciones en que se encuentran inmersos.

La amplitud de los niveles de pobreza urbana, la enorme extensión de las zonas de las ciudades que se incluyen dentro del hábitat popular, y más precisamente, la población pobre que habita en estos ámbitos urbanos y su comportamiento, han dejado ya, entonces, de asociarse mecánicamente al indetenible proceso de degradación del medio ambiente urbano que experimentan las principales ciudades en casi todos los países.

Se abren, así, nuevas puertas para la formulación de políticas más adecuadas para enfrentar la enorme deuda urbana (una manifestación de la deuda social), que nuestras sociedades tienen con la población que vive y trabaja en la enorme diversidad de asentamientos que pueden incluirse dentro del hábitat popular urbano, que vayan más allá de las acciones reactivas de corto plazo y que podríamos calificar de simple filantropía urbana. Estas nuevas políticas deben, entre otros aspectos, incorporar uno que ha sido dejado usualmente de lado, o asignado a organismos e instituciones especializadas casi exclusivamente en la actuación posterior a la ocurrencia de desastres de distinto tipo: las acciones de prevención o mitigación de riesgos ambientales relacionadas a estos asentamientos populares urbanos.

Esta es la temática que recorre las páginas de este libro, escrito a partir de los resultados de la investigación "Comunidades urbanas, vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación: una propuesta de investigación-acción para Centroamérica", realizada entre 1993 y 1995 en cuatro comunidades urbanas del Área Metropolitana de San Salvador y San Vicente, una ciudad secundaria. Esta investigación, desarrollada en cuatro países centroamericanos bajo la coordinación regional de la Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), fue dirigida, en el caso de El Salvador, por los autores para la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

De los distintos aspectos abordados por esta investigación hemos seleccionado, para presentar en los capítulos siguientes, tres que consideramos claves para la formulación de nuevas políticas: las percepciones existentes sobre los riesgos ambientales urbanos; las respuestas institucionales; y las acciones de prevención tomadas por los habitantes más expuestos a este tipo de riesgos. Ellos se presentan en los tres últimos capítulos.

---

Adicionalmente, y para una mejor comprensión de la dimensión de esta problemática, se presentan, en los dos primeros capítulos, una síntesis de la evolución del hábitat popular urbano en El Salvador y sus condicionamientos ambientales, y una breve reseña histórica sobre el surgimiento de los asentamientos estudiados

El tercer capítulo está dedicado a un aspecto de la metodología que nos parece puede ser de utilidad para otros trabajos en este campo. un ensayo de construcción de una tipología de asentamientos populares urbanos bajo riesgo.

Esta publicación, y sobre todo los resultados de la investigación en que se basa no podran existir sin haber tenido el privilegio de contar con la participación de los habitantes de las comunidades estudiadas, en un proceso difícil pero estimulante de investigación-acción, sin la colaboración del equipo ejecutor del estudio integrado por Marta González, Adán Panameño, Francisco Oporto y Sonia Baires, y los sugerentes comentarios de los responsables de la investigación en los otros países centroamericanos Gisella Gellert, Manuel Arguello, Cristina Araya, Patricio León, y particularmente de su coordinador Allan Lavell.

## El hábitat popular urbano en El Salvador y sus condicionantes ambientales

Analizar las relaciones entre el hábitat popular urbano y el medio ambiente en el caso salvadoreño exige, por un lado, precisar cuáles son los asentamientos populares urbanos que este hábitat incluye, y por otro, estudiar las relaciones causales existentes entre la población que en él reside, las actividades que allí se realizan, la forma de gestión del desarrollo de estos asentamientos populares urbanos, y sus condicionamientos ambientales.

La primera parte de este capítulo intenta hacer la precisión requerida. Luego se aborda, a nivel conceptual, la problemática de los riesgos ambientales que enfrenta el hábitat popular urbano. Posteriormente se presenta una visión sintética de la evolución del hábitat popular urbano en el país, especialmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Finalmente se describen las características del contexto de esta evolución, profundamente generador de riesgos ambientales.

### Una reflexión indispensable: ¿qué comprende el hábitat popular urbano en El Salvador?

En uno de los pocos estudios realizados en profundidad sobre el hábitat popular en las ciudades salvadoreñas (FUNDASAL, 1976), se propuso una clasificación de los asentamientos populares urbanos que establecía la existencia de tres tipos: los mesones, las colonias ilegales, y los tugurios.

Los primeros corresponden a un conjunto de cuartos, con servicios sanitarios comunes, que se originan en la reconversión de antiguas viviendas, de dimensiones relativamente grandes, habitadas anteriormente por familias de altos ingresos, y que se ubican, en su mayoría, en las áreas céntricas de las principales ciudades del país, especialmente la capital. Su equivalente en otras ciudades latinoamericanas son los "conventillos", las "vecindades", etc.

Las segundas, llamadas en otros países "colonias piratas", constituyen lotificaciones de carácter no regulado, desprovistas de los servicios básicos, y que se construyen generalmente en la periferia de las ciudades más grandes. Poco a poco, con el transcurso del tiempo, estos asentamientos acceden al equipamiento y los servicios básicos, algunos son rodeados por urbanizaciones formales debido al crecimiento de la ciudad, y en los últimos años están siendo objeto de importantes programas de regularización que han sido analizados desde diferentes ángulos, especialmente el estatus legal de la tierra urbana (Calderón, 1997).

Los tugurios, fenómeno ampliamente visible en la mayoría de ciudades del mundo, presentan generalmente, una diversidad social y espacial mayor que los otros dos tipos de asentamientos populares urbanos.

Este estudio, pionero en el país, hizo que a partir del mismo, el hábitat popular urbano se considerara, en lo sucesivo, como la suma de estos tres



tipos de asentamientos populares urbanos, aún cuando, a raíz del terremoto de 1965, se conformara en el Área Metropolitana de San Salvador otro tipo provisional de asentamiento, los campamentos, que tendrían supuestamente un carácter temporal, pero que su permanencia hizo que se convirtieran en la práctica en verdaderos tugurios.

Reconociendo los aportes de este estudio y la utilidad práctica de la clasificación propuesta, un análisis más profundo muestra sus insuficiencias, al dejar de lado a un importante número de barrios y colonias de las principales ciudades del país que, paulatinamente, y por razones de antigüedad o modificación de las funciones urbanas, se han venido deteriorando, y, sobre todo, a una gran cantidad de nuevas urbanizaciones construidas formalmente, destinadas a los sectores sociales de menores ingresos.

La raíz de esta insuficiencia radica, en nuestra opinión, en que la clasificación se basa en indicadores de tipo físico, el estado del asentamiento y las viviendas, y el estatus legal, principalmente, sin incorporar las características del elemento clave del mundo popular urbano: la población.

Esto conduce a plantear una tesis que no puede ser fundamentada ni analizada en este libro, pero que consideramos indispensable para avanzar en el análisis del hábitat popular urbano y sus relaciones con el medio ambiente: *el estudio del hábitat popular urbano debe partir del análisis de las condiciones de vida de la población de las ciudades calificada como el sector popular, y no de sus expresiones materiales*. En este sentido, las condiciones físicas de los asentamientos y las viviendas se convierten solamente en un indicador más para analizar estas condiciones de vida (Lungu, 1987).

Evidentemente la propuesta anterior modifica el eje analítico y nos introduce en un debate no resuelto en América Latina: ¿qué comprende lo popular?, sobre lo que se ha discutido mucho sin llegar al establecimiento de posiciones definitivas.

El término popular tiene el mérito de poder reagrupar a grupos sociales diversos, caracterizados por ocupar generalmente un lugar subalterno en la economía, la sociedad y la política. Estos grupos son predominantemente de carácter urbano, y son asociados, territorialmente a las zonas de las ciudades de mayor pobreza y precariedad física. Es esta misma heterogeneidad social lo que hace que sean difícilmente identificables como sujetos o actores sociales, provocando dificultades para el análisis y la formulación de políticas.

Por otra parte, el término tiene connotaciones muchas veces restrictivas. Así, respecto a la economía, la llamada economía popular remite casi siempre a las actividades de las microempresas del sector informal; socialmente, lo popular se vincula a los grupos que presentan mayor grado de exclusión social; culturalmente de manera casi exclusiva a las manifestaciones culturales subalternas; políticamente podemos distinguir dos vertientes: las organizaciones populares, por un lado, y los llamados regímenes y políticas populistas, por el otro.

Se impone, entonces, un replanteamiento de las visiones tradicionales de la estratificación social debido a los profundos cambios ocurridos en la economía y la sociedad en los países latinoamericanos durante las últimas décadas (Ballón, 1992), y repensar la categoría de lo popular. Esto refuerza la posición expuesta antes de que el hábitat popular no puede limitarse, al menos en el caso salvadoreño, a los tres tipos que tradicionalmente se

incluyen en el mismo: los mesones, los tugurios y las colonias ilegales, y que es necesario partir de otros criterios, entre los cuales sugeríamos las condiciones de vida, medidas a través de indicadores de múltiples dimensiones (Lungo, 1987).

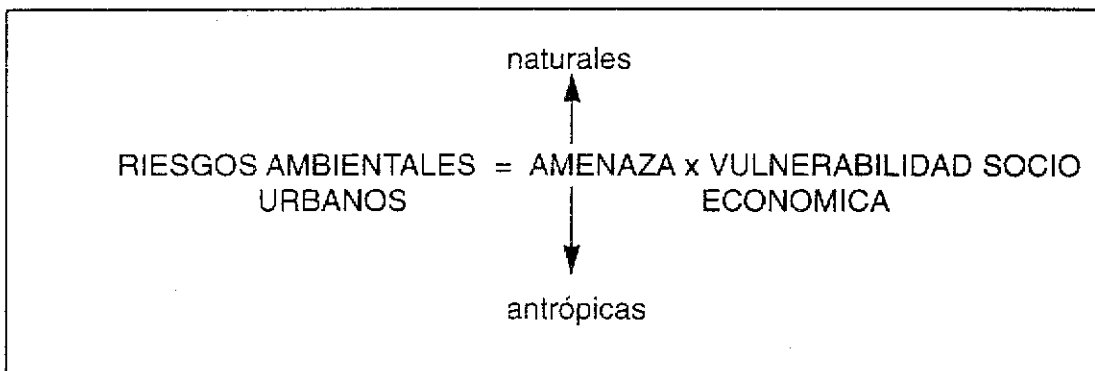
## Hábitat popular urbano y riesgos ambientales

Así como es necesario precisar lo que se entiende por hábitat popular, es también indispensable detenerse en la conceptualización de los riesgos ambientales. Partimos, para ello, de la existencia ineludible del permanente fenómeno de transformación del medio ambiente urbano, lo que genera procesos que contribuyen al desarrollo y otros que degradan el medio ambiente. Aquí se ubican varios debates de gran actualidad, tales como el carácter irreversible del crecimiento urbano, o la sostenibilidad del desarrollo de las ciudades.

Los procesos de degradación del medio ambiente urbano pueden, unos, acentuar las amenazas de carácter natural, y otros, provocar amenazas cuyo origen es antrópico, constituyendo las segundas la mayoría. Aunque el número de habitantes no sea en sí mismo una causa de la degradación, un acelerado crecimiento poblacional que no se acompañe de ciertos requisitos indispensables, tenderá a superar los umbrales máximos de la capacidad de carga de un territorio dado. Es por eso que en nuestra opinión, no es esta la causa principal de la degradación del medio ambiente urbano.

Ambos tipos de amenazas, unidas a la vulnerabilidad socio-económica de la población, especialmente de los sectores más pobres y excluidos, conforman los riesgos ambientales urbanos.

**Gráfico 1**  
**Composición de los riesgos ambientales**



Un ejemplo de riesgos ambientales urbanos asociados a amenazas naturales es la construcción de viviendas en zonas de alta sismicidad o propensas a derrumbes. Un ejemplo de riesgos vinculados a amenazas de origen antrópico lo constituye el peligro de epidemias debido a la insuficiencia de la recolección de desechos sólidos en los barrios construidos informalmente.

En general todos los procesos de degradación ambiental urbana son potencializadores de riesgos ambientales. No obstante es difícil establecer, y

sobre todo percibir, las relaciones causales en el caso de las amenazas antrópicas, pues en algunas ocasiones aparecen como efecto y en otras como causa. El riesgo de deslizamiento por ejemplo, aparece como consecuencia, la mayoría de las veces, del asentamiento de grupos humanos pobres en laderas inapropiadas para la urbanización, agravándose con la consiguiente deforestación y el manejo inadecuado de las aguas lluvias y servidas. Sin embargo, la causa de tal deslizamiento no es necesariamente producto de que la población se asiente en lugares peligrosos, sino al hecho de que escogió ese sitio debido a que no tenía otras opciones por la limitación de acceso a tierra urbana habitable (Wilches-Chaux, 1989).

Lo que particulariza a los riesgos ambientales urbanos, es que, aunque la amenaza sea de carácter natural, se conforman sobre una densa trama en que participan muchos actores sociales, los que son afectados de manera muy diferente pero generalizada. Es esta diferenciación social lo que produce percepciones distintas frente a las amenazas provocadas por los procesos de degradación ambiental en las ciudades, pudiendo entonces hablarse de la existencia de "riesgos ambientales aceptables", dependiendo de los intereses y posibilidades de los distintos sectores sociales. En ocasiones, lo que para un sector social es un "riesgo aceptable" no lo es para otro.

Es posible observar una clara evolución de la percepción del riesgo en razón de los cambios tecnológicos, de las pautas de comportamiento social, y de las transformaciones en la economía. A inicios del siglo XX el pensamiento urbanístico dominante postulaba la erradicación de la mayoría de los riesgos ambientales existentes en las ciudades. Hoy en día comienzan a cobrar fuerza los enfoques basados en el reconocimiento del carácter inevitable de algunos riesgos ambientales urbanos y la necesaria integración de su manejo, sustituyendo el "manejo de los riesgos" a la absoluta "conquista de la seguridad" a través de su eliminación.

Así los riesgos ambientales urbanos se convierten cada vez más en un hecho cotidiano con que la mayoría de la población de las ciudades, especialmente los sectores pobres y excluidos socialmente, están obligados a convivir, tal parece que la anunciada "sociedad del riesgo" (Luhmann, 1991), es ya un hecho real ampliamente extendido, con sus diferencias, en todo el mundo.

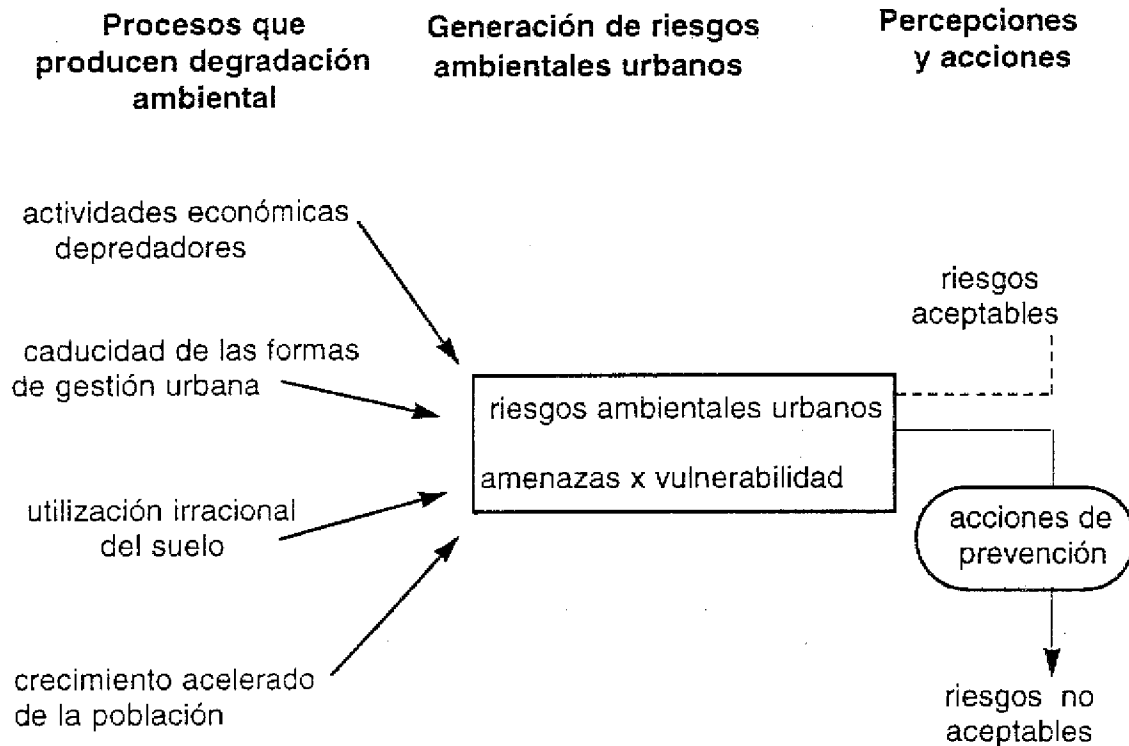
Pero como se sostenía antes, la multiplicidad de los intereses de los distintos actores sociales intervinientes en los procesos de degradación ambiental urbana y en la generación de los riesgos, configuran un mapa cada vez más complejo, lo que exige la identificación de los actores generadores y de los actores afectados, aunque no exista una clara delimitación entre ambos. Hay actores que degradan a nivel regional y cuyos efectos se manifiestan principalmente a nivel urbano, y que por lo mismo son afectados indirectamente; hay otros que contribuyen a la degradación en la ciudad misma pero que, por sus condiciones económicas, son afectados de forma mínima; hay otros que contribuyen poco a la degradación ambiental urbana pero sobre quienes recae la mayor parte de los impactos negativos; etc.

Por otra parte, es necesario señalar que el período de conformación de muchos riesgos ambientales urbanos es largo y acumulativo (como los generados por el deterioro de la infraestructura); que algunos de sus efectos son constantes pero de pequeña magnitud (como las inundaciones de las pequeñas quebradas); que la mayoría están vinculados a transformaciones en los ámbitos regionales (por ejemplo la contaminación o reducción de las

fuentes de aprovisionamiento de agua potable); y que, y es esto quizás la cuestión más clave, los riesgos más importantes se generan por la presencia de amenazas que actúan concatenadamente.

El esquema siguiente sintetiza los planteamientos anteriores:

**Gráfico 2**  
**Riesgos ambientales urbanos y sus relaciones**



En los asentamientos populares urbanos, en los que a los altos niveles de densidad territorial, la insuficiencia de servicios y equipamientos, la ocupación de tierras sometidas a diferentes tipos de amenazas, la pobreza y la exclusión social, se agregan generalmente la ausencia o debilidad de las instituciones encargadas del desarrollo urbano, por su carácter de ilegalidad en la mayoría de los casos, estamos en presencia de altos niveles de riesgo ambiental.

En estos momentos, ya ha sido superada la errónea visión que asociaba directamente los procesos de degradación ambiental urbana a la pobreza, y ha comenzado a reconocerse que ambas tienen su origen más allá del espacio de los asentamientos populares urbanos y del comportamiento, y las aspiraciones de sus habitantes.

También se empieza a comprender que ciertas actitudes frente a situaciones de riesgo de esta población no descansan en visiones fatalistas sino en la imposición social de determinadas condiciones, y que, sin embargo, se pueden encontrar comportamientos de prevención como los que se describen en el último capítulo de este libro.