

La evolución del hábitat popular en El Salvador

La investigación realizada a mediados de la década de los años 70 por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo y la Vivienda Mínima (FUNDASAL) brindó el primer panorama cuantitativo sobre la dimensión de los tres tipos de asentamientos populares urbanos seleccionados, en las principales ciudades del país por esos años: los mesones, las colonias ilegales y los tugurios.

A través de una encuesta realizada en las cinco principales ciudades del país: el AMSS, Santa Ana, San Miguel, Usulután y Sonsonate, este estudio mostró que la proporción de habitantes que habitaban en viviendas en estos tres tipos de asentamientos oscilaba entre 55.7% y 75.4%:

Ciudad %	Población urbana	Población en vivienda popular	%	Población en otro tipo de vivienda	
AMSS	564,967	351,899	62.3	213,068	37.7
Santa Ana	98,433	65,831	66.9	32,602	33.1
San Miguel	61,940	37,763	61.0	24,177	39.0
Sonsonate	33,302	18,539	55.7	114,763	44.3
Usulután	19,783	14,912	75.4	4,871	24.6

Fuente: FUNDASAL, 1976.

Para el conjunto de los tres tipos de asentamientos urbanos estudiados, y a nivel del país, la investigación encontró que las proporciones se repartían de la siguiente manera: 58% eran mesones, 31% colonias ilegales y 11% tugurios.

Los datos fueron reveladores para conocer la magnitud del hábitat popular en El Salvador en esa época. Observando con mayor detalle al analizar cada tipo de asentamiento para las distintas ciudades, los hallazgos mostraron que, respecto a los mesones, la proporción de población habitando en ellos era menor en el AMSS, a pesar de su alto valor absoluto, que en relación a las otras cuatro ciudades del interior del país:

Ciudad	Población urbana total	Población residiendo en mesones	%	Número de mesones
AMSS	564,967	185,120	32.7	4,000
Santa Ana	98,433	50,586	51.3	1,086
San Miguel	61,940	23,602	38.1	510
Sonsonate	33,302	15,735	47.2	340
Usulután	19,783	9,117	46.0	197

Fuente: FUNDASAL, 1976.

Creemos que la menor proporción de mesones existentes en el AMSS se explica por el desarrollo del parque habitacional en la capital del país. Desde los años 50, y hasta mediados de la década de los años 70, la entidad del gobierno central encargada del sector habitacional, el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), impulsó un fuerte programa de construcción de viviendas para los sectores asalariados de bajos y medios ingresos, lo que indudablemente se tradujo, aunque el déficit global continuara aumentado, y los sectores medios fueron los realmente favorecidos, en el incremento de una oferta de vivienda que hizo que la proporción de población residiendo en mesones fuera menor que en las otras ciudades.

La situación por esos años era diferente respecto a los otros dos tipos de asentamientos analizados. En relación a las colonias ilegales, se observan proporciones que colocan al AMSS en una posición intermedia. Aunque nuevamente por el tamaño de ésta última en relación a las ciudades secundarias del país, la mayor concentración de colonias ilegales se encuentra en ella, la población residiendo en este tipo de asentamiento solo constituía la quinta parte de los habitantes totales, planteando el estudio hecho por FUNDASAL que el alto porcentaje de colonias ilegales se debía, por el lado de la oferta, a un doble fenómeno: primero, la disminución de la oferta de vivienda en mesones; y segundo, a la disponibilidad de tierras en la periferia urbana del AMSS; mientras por el lado de la demanda se asistía a un incremento de los ingresos de varios sectores de la población debido a a expansión del empleo en la industria y en el sector público, generado por el modelo de sustitución de importaciones:

Cuadro 3				
Colonias ilegales: Número de unidades y población residiendo en ellas				
Ciudad	Población urbana total	Población residiendo en colonias ilegales	%	Número de colonias ilegales
AMSS	564,967	115,871	20.5	380
Santa Ana	98,433	13,340	13.6	44
San Miguel	61,940	11,895	19.2	39
Sonsonate	33,302	2,440	7.3	8
Usulután	19,783	5,795	29.1	19

Fuente FUNDASAL, 1976

En lo concerniente a los tugurios, su importancia en el AMSS era, de lejos, y explicable por ser prácticamente la única gran ciudad del país, sensiblemente mayor que en las otras ciudades secundarias, aunque para la época, en relación a otras ciudades latinoamericanas, la proporción de personas residiendo en este tipo de asentamientos era baja.

Podría plantearse la hipótesis que, hasta mediados de los años 70, la existencia de numerosas casas en el área central de la ciudad de San Salvador, que poco a poco fueron quedando abandonadas y convertidas en mesones por el paulatino traslado de los sectores de mayores ingresos a nuevas zonas residenciales hacia el oeste de la ciudad, proceso iniciado en los años 20, y acentuado a partir de 1960, y la transformación de tierras agrícolas suburbanas en colonias ilegales, especialmente en las zonas este y noreste del AMSS, explicaría el bajo nivel de tugurios prevaleciente:

Distrito	Antes piezas población		Después piezas población	
Lourdes	2,531	13,921	478	2,151
Central	1,558	8,569	(a)	(a)
Santa Anita	1,119	6,155	317	1,427
Concepción	1,362	7,497	469	2,111
San Jacinto	3,333	18,332	959	4,316

Fuente: Diagnóstico del VMVDU, 1986
(a) no había información.

Hicimos una estimación para obtener los totales aproximados, calculando para el distrito Central las posibles cifras de piezas existentes y la población residente después del terremoto, en base al promedio de los cuatro distritos restantes (Lungo, 1988), obteniéndose los resultados siguientes: el número de piezas disminuye de 9,903 a 2,643, mientras la población baja de 54,474 habitantes a 11,890.

Rápidamente se puede observar, cualquiera que sea el número exacto, que se produjo una importante pérdida de piezas de mesón y por consiguiente de expulsión de población. Queremos, no obstante, plantear la hipótesis siguiente: una parte de las familias afectadas por el sismo permaneció en las zonas periféricas del área central de la capital, y esto explicaría, parcialmente, el incremento de tugurios en la zona este del municipio de San Salvador. Otra parte fue reubicada en varios proyectos habitacionales construidos en el marco del programa de reconstrucción post-terremoto.

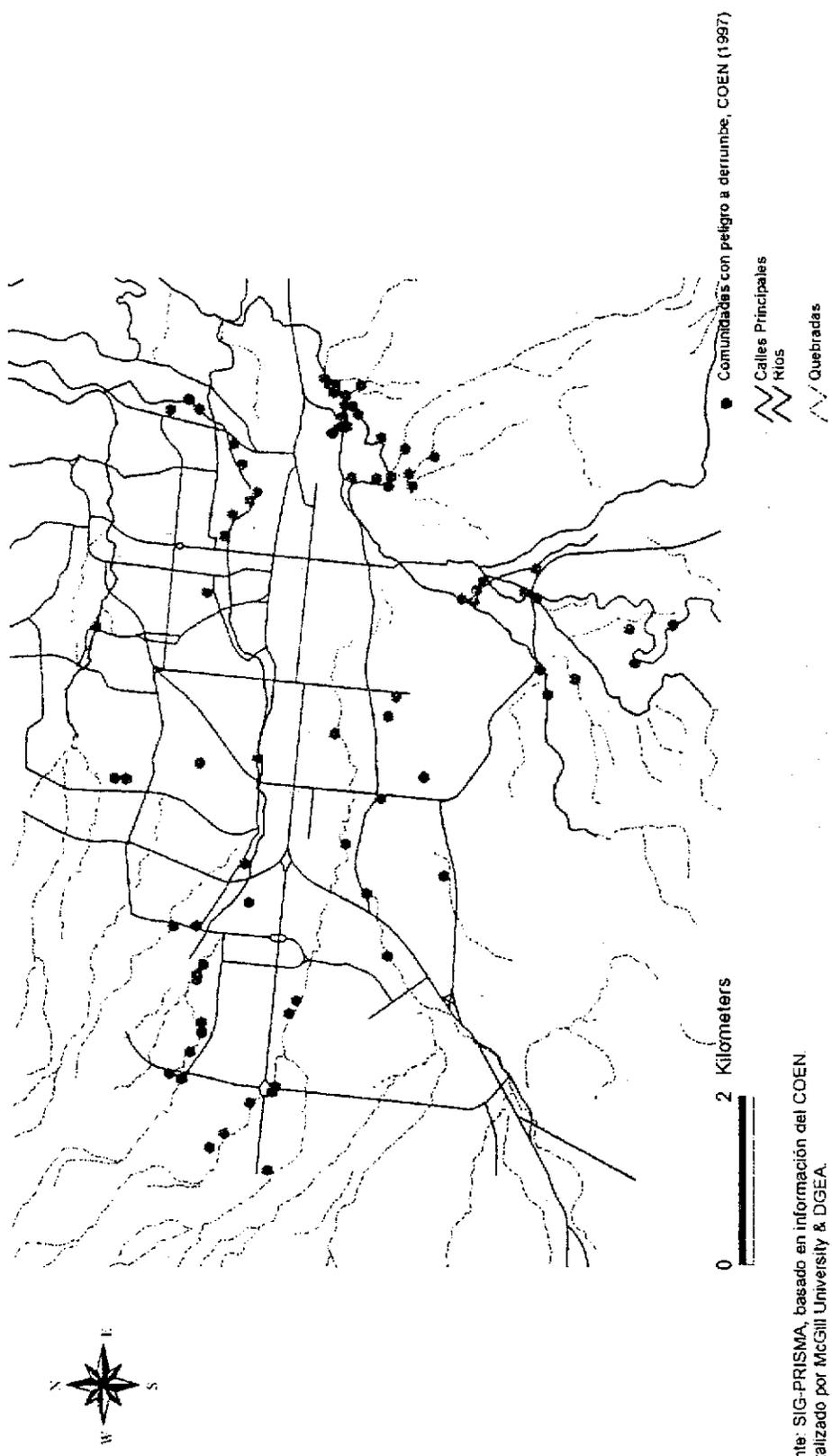
Esta disminución de los mesones y el incremento de los tugurios se observa en casi toda el AMSS, excepto en los municipios de Soyapango y Antiguo Cuscatlán, donde la proporción de viviendas en tugurios disminuye. El primero presentaba, en 1971, el mayor porcentaje de viviendas en esta categoría (22.4%), pero ya en 1989 había cedido esta posición al municipio de San Salvador (17.9%).

Cuadro 7				
AMSS: porcentaje de viviendas en tugurios y mesones				
1971/1989				
Municipio	1971		1989	
	tugurio	mesón	tugurio	mesón
Nueva San Salvador	7.4	46.9	9.1	6.7
Antiguo Cuscatlán	11.6	15.2	5.7	2.3
Soyapango	22.4	36.3	9.9	6.9
Ilopango	5.1	10.0	9.6	7.5
Ciudad Delgado	5.1	34.7	8.5	16.8
Cuscatancingo	.3	24.0	2.7	9.4
Ayutuxtepeque	.5	16.1	2.1	5.1
San Marcos	.0	17.8	10.9	7.7
Mejicanos	5.5	25.3	6.9	8.9
San Salvador	10.6	33.3	17.9	12.5
AMSS	8.9	31.7	11.8	9.9

Fuente: Zschaebitz et al.

En 1992, del total de 166 tugurios existentes en el AMSS, 95 se encontraban en el municipio de San Salvador (que es el municipio central del AMSS), seguido por Soyapango y Ciudad Delgado, con 12 cada uno. Si observamos que la mayoría de los tugurios del primero se ubican en la zona este, donde se encuentran los últimos dos municipios, es rápidamente visible la concentración de este tipo de hábitat popular en una zona donde, precisamente, se encuentra un importante número de mesones y zonas habitacionales formales deterioradas.

Mapa 1 San Salvador: Asentamientos marginales sujetos a deslizamientos, derrumbes e inundaciones



Fuente: SIG-PRISMA, basado en información del COEN.
Digitalizado por McGill University & DGEA.

Un análisis más detallado de los tugurios, según su tamaño y el número de viviendas, muestra que en 1991/1992 la mayoría son asentamientos pequeños, de menos de 70 viviendas, y que se encuentran distribuidos de forma desigual y dispersa en toda el AMSS, con fuerte concentración en el municipio de San Salvador (FUNDASAL, 1997).

Estos tugurios se ubican, la mayoría, el 57.2%, en terrenos públicos marginales y no cuentan con los servicios ni el equipamiento básicos. Los tugurios de tamaño mediano, que tienen entre 70 y 299 viviendas, suman el 37% del total. Los tugurios que se puede calificar como grandes, de 300 a más de 1,000 unidades habitacionales, constituyen el 5.8%.

La ubicación de los tugurios es otro rasgo íntimamente relacionado con las condiciones ambientales. FUNDASAL ha hecho una clasificación en tres categorías situacionales: "derecho de vía", "quebradas y ríos", y "otros". Los primeros corresponden a los tugurios ubicados en tierras urbanas y suburbanas que constituyen un derecho de vía de carreteras o vías férreas; los segundos, a los que se encuentran en terrenos a las orillas de quebradas o ríos; en la tercera categoría se ubicó al resto.

El siguiente cuadro muestra la distribución de estas tres categorías para el AMSS y el municipio de San Salvador:

	Derecho de vía	Quebradas y ríos	Otros	Total
San Salvador				
# de tugurios	15	71	83	169
# de viviendas	3,875	7,773	5,766	17,415
AMSS				
# de tugurios	42	89	162	293
# de viviendas	7,051	10,031	12,077	29,159

Fuente: CARTA URBANA # 52, marzo 1997, FUNDASAL.

Los datos muestran una diferencia importante. Mientras que en el AMSS el peso de los tugurios ubicados en "derechos de vía" es casi la mitad de los que se encuentran a la orilla de las quebradas y ríos, en el caso del municipio central de San Salvador el peso de los últimos es determinante para efectos de los programas de prevención de riesgos ambientales urbanos.

Un contexto generador de riesgos ambientales

Como se indicara antes, la degradación ambiental urbana y los riesgos que ésta genera no pueden limitarse a los aspectos físicos, sino que incluye aspectos económicos y sociales, donde se manifiestan los fenómenos de la pobreza, la segregación espacial y la exclusión social.

Cuando se examina el patrón de crecimiento del AMSS durante las últimas décadas podemos observar, como decíamos antes, los procesos que van inci-

diendo, diferencialmente, en la generación de riesgos ambientales y en el deterioro del hábitat popular urbano:

- las transformaciones de la economía urbana, donde algunas de sus manifestaciones más importantes son el crecimiento del sector informal y de la pobreza urbana;

- el incremento de la fragmentación y la exclusión social;
- el agotamiento de las formas de gobierno tradicionales de la ciudad;
- la degradación del medio ambiente urbano, que está llegando a umbrales críticos, y donde la cuestión de la tierra urbana juega un rol esencial.

Estos procesos se superponen a un crecimiento poblacional que, aunque acelerado, no lo consideramos un factor de deterioro del hábitat popular en sí mismo, como sostuviéramos también antes. Aunque el AMSS concentra actualmente alrededor de una tercera parte de la población del país, ha experimentado una desaceleración de su ritmo de crecimiento desde 1971. Dentro de ella, el municipio de San Salvador, precisamente donde existen el mayor número de tugurios, ha ido perdiendo peso poblacional. En 1950 concentraba el 65% de la población total del AMSS, disminuyendo ésta proporción al 35% en 1992, lo que se explica básicamente por dos factores: el alto crecimiento experimentado por municipios periféricos como Soyapango, Mejicanos, Ilopango, San Marcos, Ciudad Delgado y Apopa, y por la subutilización del espacio urbano dentro del área central de la ciudad, derivada, entre otras razones, del desplazamiento de actividades de servicios de importancia hacia la zona oeste, principalmente, y la destrucción de edificaciones provocadas por el terremoto de 1986.

Sobre las transformaciones económicas podemos señalar dos importantes tendencias: la primera es la localización de las zonas francas en el territorio que podemos denominar la Región Metropolitana de San Salvador, que se extiende más allá del AMSS, lo que modifica el desplazamiento de la fuerza de trabajo en este ámbito territorial. La segunda es la creciente terciarización de la economía metropolitana, que se suma a la informalidad prevaleciente.

Ambas tendencias van a producir modificaciones en el hábitat popular en el AMSS, pero especialmente en las áreas urbanas periféricas, al convertir a varias poblaciones, que antes cumplían funciones de centros comerciales y administrativos de ámbitos rurales (como Ciudad Arce, Lourdes, Santiago Texacuangos y Olocuilta) en "ciudades dormitorio" de población ocupada en las zonas francas situadas en las áreas cercanas o accesibles, modificando radicalmente el mapa del hábitat popular urbano del país.

Aunque no existen estudios detallados sobre la pobreza o la exclusión social a nivel microurbano (por ejemplo no hay un mapa territorial detallado sobre los niveles de ingreso o el empleo sobre segregación espacial para la ciudad), es factible visualizar zonas donde éstos son más agudos que en otras. El área central de San Salvador y los barrios antiguos del sur y del este que lo rodean constituyen un claro ejemplo.

A nivel general, el incremento de la pobreza urbana es fácilmente perceptible a través de los datos oficiales.

Cuadro 9		
AMSS: Hogares urbanos en situación de pobreza (%)		
HOGARES	1976/77	1990
Extrema pobreza	10.0	17.0
Pobreza relativa	20.0	32.5

Fuentes: Briones (1992), resumen del Cuadro # 5.

Por otra parte, el agotamiento de la forma de gestión del desarrollo del AMSS, caracterizada por la precariedad institucional y las contradicciones del marco normativo actual, contribuyen al deterioro del hábitat popular. En efecto, aunque en los últimos años se observa un proceso de reestructuración del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), es fácilmente perceptible que se trata de una modernización que busca una asignación más eficiente de los escasos recursos con que cuenta el sector, en el marco de una opción de un "Estado facilitador" del funcionamiento del mercado.

Se ha procedido así, a un desmantelamiento de la institucionalidad tradicional responsable del hábitat popular urbano, mientras las nuevas estructuras se orientan hacia un trabajo focalizado de corto plazo.

Este contexto, la problemática de los riesgos ambientales y su relación con el hábitat popular tiende a debilitarse. No es casual, entonces, que los programas de regularización ignoren esta cuestión, mientras las ONG's dedicadas al hábitat popular, la coloquen en un lugar secundario entre sus prioridades.

Los municipios donde se encuentran las comunidades estudiadas están entre los más poblados, los que presentan peores condiciones ambientales en el Área Metropolitana, especialmente porque el río Acelhuate divide los municipios de Ciudad Delgado y Soyapango. Dos de las comunidades estudiadas están en zonas aledañas a este río.

Cuadro 10			
AMSS: Condiciones ambientales de los municipios de San Salvador, Soyapango y Ciudad Delgado (a)			
Delgado	San Salvador	Soyapango	Ciudad
% población del AMSS	34	21	9
% de basura del AMSS depositada en el relleno de Nejapa (b)	42	8	2.3
% de dióxido de nitrógeno en el aire	57	65	-
% población atendida por enfermedades respiratorias	11	6	16

Fuente: Alcaldía Municipal de San Salvador, FUSADES, Ministerio de Salud Pública.

a) Estimaciones para 1996

b) Datos del mes de febrero de 1997.

Con las limitaciones de la generalidad de los datos anteriores, es perceptible la desigualdad existente, que puede verse indirectamente, en los niveles de recolección de desechos sólidos, y el alto porcentaje de personas afectadas por enfermedades relacionadas a la contaminación del aire.

Por otra parte, en estos municipios se encuentran localizadas buena parte de las industrias del Área Metropolitana, las cuales no cuentan, en su gran mayoría, con sistemas de tratamientos de aguas residuales y desechos sólidos, lo que son lanzados, muchos de ellos, precisamente al río Acelhuate.

Cuadro 11		
AMSS: Disposición de los vertidos industriales		
Sistema de disposición de los vertidos industriales	1994	1997 (enero)
TOTAL DE INDUSTRIAS REGISTRADAS	220	448
Sistema de alcantarillado sin ningún tratamiento	68.6%	66.6%
Ríos o quebradas	15.6%	15.2%
Colectores de agua lluvia	10.4%	4.7%
Alcantarillado con tratamiento previo	4.0%	12.7%
Mar	1.4%	0.8%

Fuente: ANDA.

Adicionalmente, la dotación de espacios abiertos recreativos, que aunque deficitaria en general para el AMSS, presenta diferencias si se relaciona el número de habitantes con el área verde a nivel de los distintos municipios.

Municipio	Población	Extensión (k2)	Zonas verdes (k2)
San Salvador	438,834	58.88	1.25
Soyapango	158,976	14.94	0.49
Ciudad Delgado	78,967	10.19	0.08
Antiguo Cuscatlán	18,249	9.55	0.33
Ayutuxtepeque	15,519	1.27	0.02

Fuentes: Censo 1992 e Indicadores urbanos y de vivienda (VMVDU), 1986.

El problema de la degradación del hábitat popular tiene, entonces, múltiples dimensiones.

Siendo lo anterior cierto, consideramos útil, dadas las limitaciones de espacio, señalar solamente, y plantear algunas ideas, en torno a un elemento central del desarrollo urbano, cuyo manejo puede disminuir o acentuar la pobreza, la segregación socio-espacial y la exclusión social, y que además es un componente fundamental de cualquier programa de prevención de riesgos, la tierra urbana.

Respecto a ésta los datos muestran que para el AMSS la tasa de crecimiento del suelo urbanizado es mayor que la tasa de población.

Indicador	1971	1992	Crecimiento
Suelo urbanizado(k2)	59.7	163.0	173%
Población urbana	577,972	1,292,123	124%
Población total	707,572	1,494,513	111%

Fuente: Censos 1971 y 1992; METROPLAN 80; Indicadores urbanos y de vivienda, OPES-VMVDU.

Vamos a encontrar, al observar en detalle, situaciones muy contradictorias en el área central de la ciudad y en los municipios periféricos del este y del noreste, principalmente, al nivel del uso del suelo urbano: por un lado, la existencia de numerosos predios baldíos con acceso a infraestructura y servicios; y por otro, el hacinamiento de hogares en situación de pobreza en terrenos carentes de las mínimas condiciones de habitabilidad, por ejemplo las comunidades situadas a la orilla del río Acelhuate, el que, aunque la mayoría de la población viviendo en las zonas aledañas sabe que está contaminado (97.6%), casi una cuarta parte de los mismos (23.9%), se ve obligada a beber el agua de este río (UCA. 1997).

Lo anterior, sumado al crecimiento del precio de la tierra urbana, derivado de la expansión de la liquidez en el sistema financiero, la cual tiene causas que no es posible examinar en este trabajo (Lungu, 1996), ha contribuido a acentuar la segregación socio-espacial que ha caracterizado a la ciudad desde hace décadas, y que se puede observar en las diferencias en la composición social y la dotación de servicios, entre la zona noreste de la ciudad, por una parte, y las zonas oeste y suroeste, por otra.

Un replanteamiento en la forma de utilización de la tierra urbana en el AMSS conduce a dos cuestiones que exigen particular atención: la primera es la necesidad de elaborar un estudio, al nivel del AMSS, para identificar las zonas de riesgo ambiental susceptibles de sufrir desastres, y ubicar los asentamientos amenazados, lo que exigiría plantear acciones para la reducción de estos riesgos y en los casos necesarios la reubicación de estos asentamientos; la segunda es la densificación poblacional y habitacional, que podría ser un mecanismo útil para potenciar la sostenibilidad del desarrollo de AMSS y de otras ciudades del país, siempre y cuando se cumplan las condiciones mínimas, técnicas, sociales y ambientales. Ambas requieren impulsar una gestión estratégica de la tierra en el AMSS.

Cuando se observa la situación de la tierra urbana en la zona central y su periferia este, precisamente donde se encuentra la proliferación de tugurios y zonas de habitación formal deterioradas, encontramos numerosos predios baldíos y una dotación de infraestructura que, aunque obsoleta en muchos aspectos, crean la posibilidad para impulsar programas que contribuyan a un desarrollo sostenible.

Debemos señalar, no obstante, la necesidad de considerar también las desventajas de la densificación a través de la construcción en altura, especialmente la concentración de la carga ambiental en determinados puntos, afectando la capacidad de carga del ecosistema urbano en su conjunto al crearse desequilibrios potenciales³.

Ya hace varios años se consideró el proceso de deterioro del hábitat popular en dos documentos propositivos de política de vivienda (FUNDASAL, 1993; y Rolnik, 1996). El primero de ellos sostenía que este deterioro se ve acentuado por los siguientes factores:

- el empobrecimiento creciente de amplios sectores de la sociedad, especialmente en el AMSS y las ciudades intermedias más grandes, en las que se concentra, además la mayor parte del déficit habitacional urbano;
- las restricciones financieras del sector público y la poca disponibilidad de la banca privada para atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos;
- la limitada existencia de tierra urbana accesible para proyectos habitacionales de bajo costo, a lo que se suma el incremento de los precios de ésta

³ La densificación del hábitat popular podría contribuir a la sostenibilidad del desarrollo de la ciudad siempre que los proyectos habitacionales, especialmente la vivienda en altura, reúnan los siguientes requisitos:

- estén diseñados según normas urbanísticas y arquitectónicas que garanticen una adecuada relación de las áreas abiertas y construidas;
- cuenten con una adecuada oferta de infraestructura y servicios urbanos;
- que la ubicación se oriente por el principio de facilitar la accesibilidad y no simplemente la movilidad, lo que se traducirá en reducción de costos y tiempos de transporte;
- que el diseño arquitectónico y los materiales utilizados en su construcción contribuyan a la disminución del uso de energía;
- que estén organizados espacialmente de tal forma que faciliten el manejo de los desechos sólidos.

debido a distorsiones en la demanda producidas por la excesiva liquidez monetaria (fenómeno al que no es ajeno el flujo de remesas por parte de los migrantes);

- la escasa coordinación existente entre las entidades encargadas del sector y las instituciones prestatarias de los servicios urbanos;

- la casi nula toma en consideración de la dimensión medio ambiental en los proyectos habitacionales;

- la dificultad en la promoción de la descentralización de los programas del sector por la debilidad de los gobiernos municipales y el predominio, aún, de una visión gubernamental que reduce el papel de las ONG's a simples ejecutores de la política gubernamental.

Estos factores impiden, a pesar de la intencionalidad expresada, que el mercado pueda atender la problemática del hábitat degradado, orientándose al crédito del sistema financiero privado hacia la construcción de viviendas nuevas para la demanda solvente.

El segundo documento proponía también, como uno de los programas prioritarios, *la rehabilitación de conjuntos habitacionales precarios o deteriorados*.

Lamentablemente, y a pesar de las ideas y los debates generados por la conferencia de Estambul, en el país no se ha logrado que la idea de incorporar a la renovación urbana integral como un elemento central de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda, sean asumidas tanto por las entidades gubernamentales como por las organizaciones de la sociedad civil.

Entre las instituciones encargadas del sector vivienda, predomina con fuerza la visión de que las soluciones individuales o la construcción de nuevos proyectos habitacionales son el camino principal para la solución de los problemas del hábitat popular urbano. En el plan de desarrollo del Área Metropolitana en elaboración (PLAMADUR, 1995 Y 1996), aunque existe un programa de mejoramiento de barrios (PMB), éste se orienta con una concepción muy diferente a la de la renovación integral del hábitat popular urbano precario, enfatizando más bien en la recalificación urbanística de áreas urbanas formales que se han deteriorado⁴.

El contexto en que ha evolucionado el hábitat popular del AMSS en los años recientes presenta entonces, claramente, un carácter de insostenibilidad al ser la fuente generadora de múltiples expresiones de riesgo ambiental urbano.

⁴ Ambas opciones son, en nuestra opinión, complementarias. Sin embargo, la implementación de la segunda no ha sido objeto de debate en el país, y no es aún percibida como una necesidad, salvo en el caso del Centro Histórico, predominando en este último una visión exclusiva de renovación de los edificios de mayor valor histórico.