

Las percepciones sobre los riesgos ambientales

Las percepciones de la población sobre los riesgos ambientales urbanos y la posibilidad de ocurrencia de desastres es un tema poco abordado en los estudios realizados sobre estas temáticas en el país, aunque reconocido como importante por diversos autores en otros países (Lavell, 1992). Estos autores establecen que las percepciones de la población respecto a los riesgos existentes en su entorno juegan un papel en la manera como ésta representa la magnitud de los desastres y cómo se comporta frente a los mismos.

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito rural, donde la población se encuentra en una estrecha relación con la naturaleza, los riesgos ambientales urbanos presentan características particulares que habíamos mencionado en el primer capítulo y que dificultan su percepción en toda su dimensión. Entre sus características están las siguientes:

a) Su periodo de conformación es largo y acumulativo y se encuentran íntimamente relacionados con las características del modelo de desarrollo urbano. El actual patrón de ocupación progresiva y descontrolada de tierras con vocación agrícola en el AMSS, iniciado durante la década de los 70 constituye un buen ejemplo del tipo de proceso urbano que genera riesgos a mediano y largo plazo. Una de las manifestaciones recientes de como estos riesgos pueden convertirse en desastres está constituida por el deslizamiento del volcán de San Salvador, que terminó en la colonia Montebello en 1982, causando cientos de muertos y cuantiosos daños materiales.

b) Sus consecuencias y efectos son constantes y generalmente de pequeña magnitud. A diferencia de los desastres de gran magnitud que se suceden súbitamente y sin aviso, como los terremotos, los riesgos ambientales urbanos se manifiestan a una escala menor y se configuran de manera cotidiana en las comunidades afectadas, causando a mediano y largo plazo igual o mayores costos económicos y sociales que las grandes catástrofes. Este aspecto de los riesgos ambientales ha comenzado a ser sistematizado, a través de la creación de **Desinventar**¹, un programa basado en bases de datos sobre los eventos naturales o antrópicos ocurridos en las distintas localidades de un país.

c) Sus causas y efectos están vinculados a ámbitos regionales que rebasan el espacio urbano donde se suceden eventos de pequeña y mediana envergadura continuamente. El impacto de las formas de abastecimiento de agua para el AMSS, por ejemplo, rebasa el ámbito de la ciudad y se extiende a otras regiones del país.

En general, dos tipos de actitudes, resultado de sus percepciones, han sido identificadas en la población expuesta a riesgos ambientales. La primera, es la actitud pasiva frente a los eventos que, por su pequeña magnitud, pasan a ser parte de la vida cotidiana de la población asentada en áreas de gran amenaza. La segunda, es la actitud activa que busca prevenir la ocurrencia de eventos mayores a través de la acción organizada de la comunidad. Esta segunda está me-

¹ Este programa pertenece a la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, LA RED, integrada por unas diez instituciones de varios países del continente.

diada en la mayoría de los casos por la sensibilización y educación de la población sobre las implicaciones de los riesgos y sobre las formas de prevenirlos.

El estudio realizado por FUNDE, a pesar de no haber profundizado sobre esta temática, pudo constatar la existencia de niveles diferenciados de percepción de los riesgos ambientales urbanos, dependiendo de la ubicación física que la población tenga respecto de éstos, y de la magnitud y frecuencia con que se concreten provocando desastres. Estas percepciones no necesariamente se traducen en una acción específica dirigida a eliminar o minimizar estos riesgos, o al desarrollo de mecanismos de auto-adaptación con los cambios ocurridos en el medio ambiente, que si se han reproducido por generaciones en sociedades rurales de América por ejemplo, donde el contacto persona humana/naturaleza es mucho más estrecho (Baires et al, 1995).

La variable de la organización comunal juega en este sentido un papel determinante, en tanto posibilita una respuesta organizada y más efectiva frente a los riesgos ambientales urbanos y los desastres, tanto durante la emergencia, como en el mediano y largo plazo. En algunas ocasiones, las comunidades responden inmediatamente después que un evento ha dañado a una o más familias. La respuesta consiste en gestionar frente a las autoridades locales o ministerios del gobierno central, la construcción de obras de protección o de infraestructura, y en proporcionar ayuda económica o material a las personas afectadas. Sin embargo, si estas gestiones no reciben respuesta inmediata y el problema ha desaparecido, porque la estación lluviosa ha terminado por ejemplo, la situación queda pendiente, la comunidad vuelve a la "normalidad" y todos prefieren esperar que en el próximo invierno no pase nada.

Se está hablando aquí ya no sólo de las percepciones de la comunidad, sino también de la relación existente entre las percepciones y la acción individual y comunitaria de prevención/mitigación. En este sentido, el estudio de FUNDE propone dos hipótesis en nuestra opinión bastante acertadas. Una, que entre más se está expuesto a los riesgos ambientales urbanos, mayor es la percepción del mismo; y dos, que entre más organizada es una comunidad más posibilidades tiene de actuar rápidamente frente a la emergencia.

Por otra parte, pareciera que la prevención y mitigación de los riesgos ambientales urbanos y de los desastres son conceptos cuya incorporación al desarrollo local sólo es posible en una comunidad, después de una acción externa en esta dirección, o de procesos de aprendizaje de los y las pobladores, dirigidos a modificar las visiones predominantes de que los desastres son "naturales".

Se presentan a continuación, una síntesis de las percepciones y representaciones que la población de las comunidades Beatriz, Tres Angeles y barrio El Progreso tienen, sobre las amenazas existentes en sus comunidades. Estas percepciones se expresaron durante el proceso de elaboración de mapas de riesgos y recursos² realizados por pobladores, hombres y mujeres adultos y jóvenes de ambos sexos, con apoyo de FUNDE. Estos mapas-diag-

² El uso de la metodología de mapas de riesgo se expandió en el país a raíz del trabajo de reconstrucción posterior al terremoto del 10 de octubre de 1996, realizado por el gobierno salvadoreño con el apoyo de la Cooperación Italiana y otras agencias internacionales. Esta metodología considera la realización de 4 fases que culminan con la organización comunitaria para la atención de emergencias y la prevención de desastres. Debido al interés específico de esta sección se presentarán los resultados de las fases 1 y 2 de la realización de estos mapas.

nósticos reflejan el nivel de percepción existente sobre las amenazas, el cual en algunas ocasiones, pero no siempre, coincide con lo que la población define como los problemas prioritarios a resolver.

“Tenemos viviendas en peligro de irse a los barrancos”: Comunidad Beatriz

Reyna, Rosa y Ada, tres mujeres de la comunidad Beatriz, describen así la situación

“Este predio o lugar es bastante desnivelado y barrancoso. Bajo el lugar que habitamos pasan tuberías de aguas negras y el lugar donde desembocan está junto a unas champas³, lo cual es un riesgo, y otras champitas están ubicadas en lugares peligrosos, es decir, en orillas de barrancos, y hay ciertos árboles que son un peligro para las mismas pero éstos no se pueden botar porque la alcaldía del lugar lo prohíbe, aun concientes de este peligro, y hasta hoy no hace nada por remediar este problema...tenemos algunas viviendas que están en peligro de irse a los barrancos, otras por quedar bajo tierra por los muros y otras que cuando vienen las tormentas andan prestando plástico o lámina para defenderse con sus hijos de las tormentas” (Bolívar, 1995)

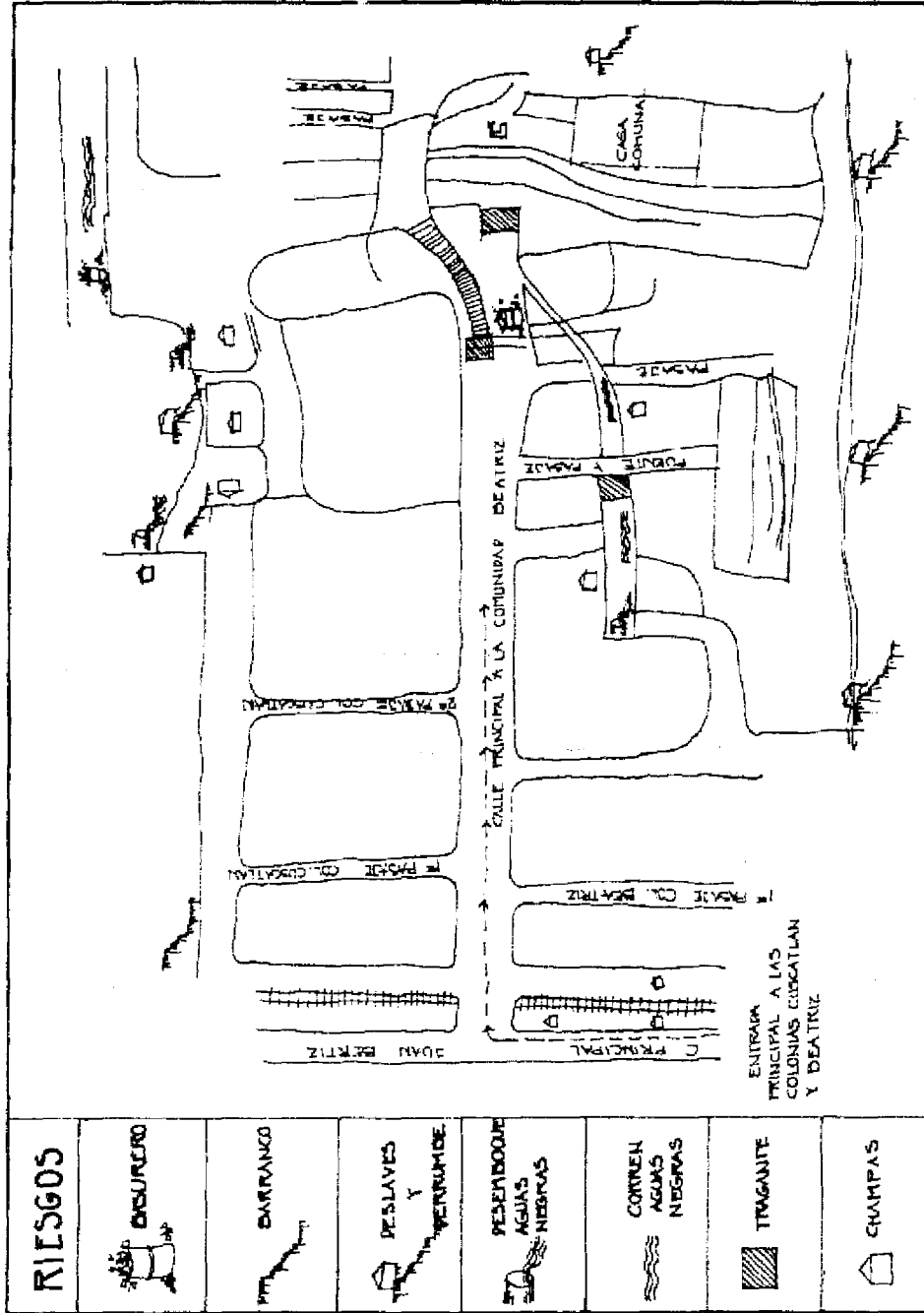
Estas expresiones reflejan en nuestra opinión, una clara percepción de las amenazas, ellas conocen el terreno y sus problemas, señalan la vulnerabilidad que enfrentan, las dificultades económicas y materiales de algunas familias y la ausencia de acción institucional al respecto. Coincidiendo con esta descripción, los participantes en la elaboración del diagnóstico comunitario señalaron casi los mismos problemas, y elaboraron un mapa ilustrativo de los mismos (Mapa 7):

Cuadro 20
Identificación de las amenazas: comunidad Beatriz

Amenazas y problemas
<ul style="list-style-type: none"> - El desorden y mala ubicación de las viviendas - la ausencia de tuberías de aguas negras - las casas afectadas por la cercanía de la quebrada, - la quebrada como foco de contaminación por la acumulación de basura en ella

³ Champa es una vivienda rústica provisional construida generalmente de cartón, lámina y plástico.

Mapa 7
Mapa de Amenazas de la Comunidad Beatriz



NOTA: ESTE MAPA FUE ELABORADO POR MIEMBROS DE LA COMUNIDAD

“Faltan muros de retención”: Los Tres Angeles

En esta comunidad el “inapa de riesgos y recursos” realizado a través de asambleas de pobladores, mujeres y hombres, y de reuniones de los comités por sector, refleja también una alta percepción de las amenazas y de los problemas o necesidades de la comunidad. Esta alta percepción, expresada en una lista detallada de problemas, podría estar derivada de la extrema peligrosidad física en que se encuentra el asentamiento, pero también del trabajo comunal previo que ha llevado a tener incluso una común priorización de los problemas. (Mapa 8)

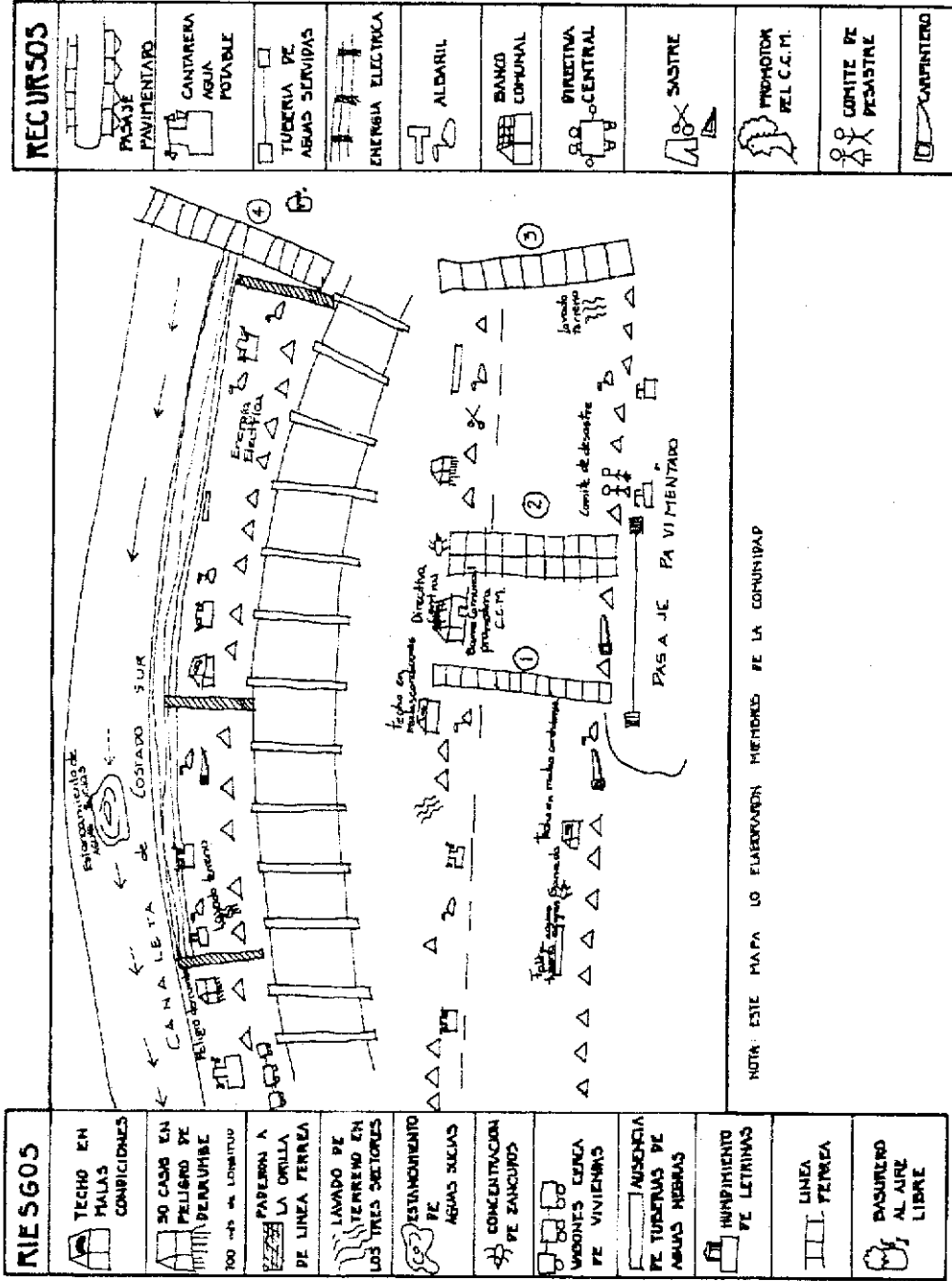
Cuadro 21

Identificación de amenazas y recursos: comunidad Los Tres Angeles

Amenazas y problemas	Recursos Internos
Techos en malas condiciones Falta de una casa comunal* Falta de muros de retención en sector B y C* Parrillas para tragantes Falta de teléfono público Canaletas pequeñas para aguas negras Falta de letrinas en 50 viviendas 50 casas del sector C en riesgo de derrumbe* Lavado de terrenos en los 3 sectores Estancamiento de aguas sucias en canaletas Concentración de zancudos Basureros al aire libre Vagones quemados cerca de viviendas	Pasaje pavimentado Tuberías de agua servidas Energía eléctrica domiciliar 2 cantareras de agua potable Gradas de acceso entre sector A y B 10 albañiles 1 directiva central 1 promotora del Consejo de Comunidades Marginales, CCM 1 sastre 2 carpinteros

* Problemas priorizados por la Comunidad.

Mapa de amenazas y Recursos Comunidad Los Tres Angeles



“La erosión a la orilla de la quebrada”: barrio El Progreso

El proceso de elaboración del diagnóstico comunitario señaló la existencia de una doble percepción sobre las amenazas. Por un lado, una alta percepción por parte de algunos directivos comunales y de los pobladores que habitan en las zonas amenazadas, y por otro, una baja percepción del resto de la población, cuya situación es menos crítica y que no participa en la organización comunitaria.

Este hallazgo permitió constatar identificar niveles diferenciados de percepción, según la exposición directa de los pobladores al peligro, sea pérdida de recursos materiales o de vidas humanas, pero también permitió relacionar el nivel de organización comunal con la alta o baja percepción. A diferencia de Los Tres Angeles, este barrio es más extenso, más poblado y menos organizado.

Otra dimensión no abordada sobre las percepciones es la del género. El sexo de las personas que perciben los riesgos podría ser relevante en cuanto produce percepciones diferenciadas. En el estudio de FUNDE se informa del mayor nivel de participación de mujeres, a lo largo de todo el proceso investigativo y se relaciona esta situación con los roles socialmente asignados a las mujeres, que las ubica como encargadas del entorno doméstico y muchas veces, del trabajo comunitario. Esto podría influir en que las mujeres perciban más fácilmente los riesgos que ponen en peligro la vida y la salud de sus hijos e hijas, en tanto los hombres identifican más fácilmente los problemas de tipo infraestructural y físico de la comunidad.

Cuadro 22
Identificación de amenazas y recursos: barrio El Progreso

Amenazas y Problemas	Recursos Humanos y Materiales
<ul style="list-style-type: none"> - Terreno irregular al oriente y norte. - Tierra blanca y blanda que está en constante erosión, sobre todo en época lluviosa, poniendo en peligro las viviendas a la orilla de la quebrada.* - Poca forestación. - Calles polvorientas y en mal estado. - Contaminación ambiental por acumulación de basura. - Propagación de moscas y zancudos por desembocaduras de aguas negras en la quebrada. - Falta de alumbrado público en algunos sectores. 	<p>Recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profesor - Médico - Enfermeras - Comerciantes - Mecánicos - Modistas - Panadería - Carpinteros - Albañiles - Maestros de obra - Electricistas - Estudiantes de todos los niveles <p>Recursos materiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Templo católico - Templos evangélicos - Escuela - Grupos alcohólicos anónimos - REMAR

*Problema Priorizado

Las percepciones de los funcionarios

Una encuesta realizada durante 1995 a 41 representantes de instituciones y organizaciones de acción local y nacional, gubernamental y no gubernamental, sobre el manejo de los riesgos ambientales urbanos y los desastres en los trece municipios del AMSS, es indicativa de las percepciones y análisis existentes sobre el tema. Las opiniones de los encuestados presentan coincidencias sobre las principales amenazas existentes en los municipios del AMSS, pero también presentan diferencias respecto a sus causas. Mientras algunos atribuyen las amenazas a causas de origen antrópico, otros los atribuyen a causas naturales, quedando esto como un ámbito de discusión que en la práctica tiene implicaciones respecto a las posibles soluciones para enfrentar la problemática de los riesgos ambientales.

Entre los entrevistados se encontraban miembros de Consejos Municipales o jefes de promoción social de las Alcaldías; del Gobierno Central, supervisores de las Unidades de Salud y encargados de emergencias ó desastres; organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales directamente vinculadas al tema; dirigentes comunales y organismos nacionales de socorro que actúan en casos de emergencia.

La causalidad de los desastres y riesgos ambientales es una cuestión que, en nuestra opinión, debería colocarse en la agenda de discusión de los formuladores de políticas y de las instituciones directamente relacionadas con estos problemas, como un elemento importante en la discusión de políticas, leyes y regulaciones sobre el medio ambiente urbano. Esto será retomado en el próximo capítulo.

Cuadro 23
Amenazas ambientales en el AMSS según actores*

Amenazas ambientales	Gobierno local	Gobierno central	ONGs	Organismos comunitarios	Organismos de socorro	Total
Contaminación agua	12	12	5	3	3	34
Contaminación aire	14	12	5	3	3	36
Desechos sólidos	13	13	5	1	1	34
Derrumbes/ deslizamientos	14	9	5	3	3	33
Inundaciones	9	5	5	3	3	24
Incendios	8	2	3	1	1	15

* Las personas encuestadas tuvieron la posibilidad de marcar todas las amenazas arriba anotadas, sin priorización.

Algunas de estas amenazas, como la contaminación del agua, rebasa el ámbito urbano para convertirse en un problema regional y nacional, en tanto otros, han adquirido un carácter claramente metropolitano, como es el caso del manejo de los desechos sólidos, y otros más podrían, quizá ser tratados a nivel local municipal. Asimismo, la contaminación del aire y el inadecuado e insuficiente tratamiento de los desechos sólidos, han sido señalados ya por

los distintos actores urbanos, reunidos para hablar sobre los principales problemas de San Salvador y sus alternativas de solución (Lungo, 1994).

Las causas de estas amenazas, aunque relacionadas entre sí, están vinculadas sobre todo con deslizamientos y derrumbes, menos con inundaciones y con el inadecuado e insuficiente tratamiento de los desechos sólidos. La ubicación en zonas de peligro, la mala calidad de la construcción y la falta de regulaciones a la misma, así como la falta de drenajes por ejemplo, se relacionan con las primeras, más que con las segundas.

Cuadro 24
Causas de los riesgos ambientales según distintos actores urbanos*

Riesgos ambientales	Gobierno local	Gobierno central	ONGs	Organismos comunitarios	Organismo de socorro	Total
Ubicación zonas de peligro	12	10	6	3	2	33
Calidad infraestructura	7	8	4	3	2	24
Calidad construcción	9	9	5	3	1	27
Insuficiente recolección desechos sólidos	10	10	5	3	2	30
Falta fondos alcaldía	7	5	5	2	1	20
Deficiente organizac. comunal	7	7	3	1	2	20
Falta regulaciones a construcción	7	6	3	2	2	20
Falta agua y drenajes	9	10	4	3	1	27
Porque Dios quiere	8	8	4	1	1	22

* Cada uno de los actores señaló por lo menos 3 causas sin correspondencia directa con las amenazas señaladas en la pregunta anterior.

Cuatro aparecen como las principales causas: la ubicación en zonas de peligro, la insuficiente recolección de desechos sólidos, falta de agua y drenajes, y mala calidad de la construcción. En términos generales se podría decir que estas causas señalan las deficiencias principales de los asentamientos populares urbanos, los cuales, por las condiciones socio-económicas de la población, son los más expuestos a los riesgos ambientales.

Sin embargo, el hecho de que al menos la mitad de los actores señalaron "porque Dios quiere", podría estar reflejando la persistente opinión, ya no solo de los pobladores sino también de funcionarios locales y del gobierno central, de que la ocurrencia de los desastres es debida a "fuerzas divinas" y a situaciones sociales, que hacen vulnerable a los grupos humanos.

Preguntados sobre las responsabilidades respecto a estos problemas, la mayoría no pudo precisar a quien corresponde atender o resolver los riesgos ambientales. Generalmente se habla del aprovisionamiento del servicio del tren de aseo o del agua como responsabilidad de una entidad gubernamental, pero casi nunca se habla de la responsabilidad de los diferentes actores en el uso y manejo de estos servicios. La respuesta a los desastres está conceptualizada únicamente como respuesta a la emergencia y todos los actores, aún los gubernamentales, tuvieron dificultad para nombrar al Comité de Emergencia Nacional-COEN como el ente gubernamental encargado de responder a las emergencias.

No existen a nivel municipal proyectos de prevención y mitigación de desastres ó de riesgos ambientales según los actores entrevistados. Lo que sí hay son programas de saneamiento ambiental y acciones de carácter educativo en el área de la salud, las cuales por su alcance limitado quedan en la práctica aisladas en la proyección del desarrollo de las comunidades. Una simple visita a algunos de estos municipios basta para comprobar la limitada cobertura y el pobre impacto que estos programas tienen, especialmente en los municipios más densamente poblados.

Entre los pobladores, hombres y mujeres, de las comunidades, y los funcionarios o representantes de instituciones entrevistados, se advierten algunas coincidencias. La principal es la percepción, aunque diferenciada, de la existencia de múltiples amenazas en los municipios y localidades del AMSS. Coinciden también, debido a que es el problema que aqueja a las comunidades seleccionadas, en la ocurrencia de desastres y riesgos vinculados a los derrumbes y deslaves, que son visualizadas en su mayoría como amenazas "naturales".

Aunque el estudio no buscó expresamente esta dimensión respecto a las amenazas, las opiniones de todos los actores indican claramente niveles de percepción importantes que desmienten las afirmaciones hechas en esta dirección. El problema en nuestra opinión, se encuentra más bien en el ámbito de la priorización para unos y otros. La creencia de que no se puede hacer nada respecto a estos hechos "naturales" o de que le corresponde al Estado actuar, para los pobladores, o la dispersión institucional y la ausencia de políticas claras al respecto para los funcionarios estarían explicando la visión que tienen de como se pueden solucionar o abordar los riesgos.

Por otra parte, es claro que alrededor de esta problemática prevalecen las percepciones sobre las amenazas, mientras que el otro componente de los riesgos ambientales urbanos, la vulnerabilidad, se encuentra en un segundo plano o es completamente ignorada.