

Participación ciudadana en la gestión y reducción de riesgos de desastres en la Región Metropolitana de Asunción, Paraguay

Marta Isabel Canese de Estigarribia¹

Universidad Nacional de Asunción

Eje temático: Prevención, Seguridad Pública y Estado de Derecho

Mesa 56 – Seguridad y violencia en la región (PSP)

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022.

Resumen

Durante mucho tiempo, las cuestiones sociales y humanas no fueron consideradas en la gestión de riesgo de desastres. La nueva teoría de la construcción social de desastres ofrece el marco teórico integral para desarrollar gestiones más justas, eficaces y legítimas que permitan evitar, mitigar o reducir los riesgos de desastres. Este estudio analiza los avances en la implementación de las políticas públicas para la participación ciudadana en la gestión y reducción de riesgos a nivel local, en los municipios de la Región Metropolitana de Asunción, Paraguay. Los métodos aplicados tuvieron un enfoque mixto, mediante observaciones, análisis documental y entrevistas a actores clave en los 13 municipios de la región. Los resultados indican que las políticas públicas de gestión y reducción de riesgos establecidas a nivel nacional tienen escasa aplicación en estos municipios. La concentración de recursos para la atención paliativa de los afectados por desastres, con escasa participación ciudadana en la planificación, toma de decisiones, ejecución y evaluación, indica la escasa renovación de las políticas públicas en gestión y reducción de riesgos de desastres en los municipios que forman parte de este estudio. Cambiar las prácticas tradicionales es imperativo para fortalecer la gestión local de riesgo en democracia.

Palabras clave: municipio, seguridad, desastre, democracia.

¹ Doctora en Ciencias de la Educación, docente de la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad del Norte, de Paraguay, investigadora del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT).

Afiliación institucional: Universidad Nacional de Asunción.

Dirección postal: Alférez Silva 1567, Asunción, Paraguay. Dirección electrónica: mcanese@gmail.com

Introducción

La participación ciudadana es el principal instrumento para mejorar la gestión local de riesgo de desastres. Sin embargo, su implementación es aún limitada, muchas veces se vincula la participación del ciudadano a la gestión de riesgo apenas a modo de consulta. Las políticas públicas de gestión de riesgo, establecidas en Paraguay desde 2014, mencionan la participación ciudadana sin definir los mecanismos apropiados vinculantes, en todas sus etapas: planificación, ejecución, control y evaluación. En este contexto, la participación ciudadana queda en segundo plano ante la urgencia de las acciones, la aplicación de los fondos y las adquisiciones apresuradas.

Este artículo presenta los resultados de una investigación que tuvo por objetivo analizar la implementación de la participación ciudadana en la gestión local de riesgo, en los municipios de la región metropolitana de la ciudad de Asunción, Paraguay. El estudio se enmarca en el paradigma crítico, específicamente en las teorías sobre gestión de riesgo de desastres desarrolladas por Lavell (2007, 2020), y Sol Arriaza (2012), sobre democracia participativa. La participación ciudadana es entendida como el proceso a través del cual los ciudadanos comparten, junto a los actores de la gestión pública, las decisiones políticas sobre los asuntos que les afectan. Incluye todas las iniciativas de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias que plantea el gobierno para incidir en las decisiones de política pública (Parrés 2009, Sol Arriaza 2012, Díaz Aldret 2017). De acuerdo con Parrés (2009, p. 17), la participación ciudadana parte de la voluntad de incidir del ciudadano que no integra la función pública, en los asuntos públicos de su incumbencia. La participación ciudadana se configura como una praxis que incluye el aprendizaje constante y transformador comprometido con la justicia social y la emancipación, en la concepción de Melero (2018). Afirma que se aprende a participar participando, dado que la propia práctica ciudadana produce significados y conocimientos para la vida política.

La innovación de la gestión pública, durante las últimas décadas, se ha vinculado con el diseño de estrategias y mecanismos de participación ciudadana en la gestión local. En los inicios del siglo XXI, Jordi Borja (2000, 2002) afirmaba que la descentralización democrática tiene a la participación ciudadana como su principal estrategia para lograr la efectividad en la gestión local. Para Borja, el ámbito municipal es el lugar ideal de otro tipo de política que implica relaciones próximas y personalizadas entre los electores y los elegidos. Las demandas de las comunidades vulnerables, la cooperación y la concertación con colectivos sociales es la respuesta de este nuevo tipo de gestión pública que se contrapone al peligro de la homogeneización globalizadora. Esta tendencia ha generado nuevas formas de participación, en el marco de una nueva propuesta política: la democracia participativa (Franzi, 2009).

El desafío de la participación ciudadana, para Sol Arriaza (2012, p. 7), en el marco del Estado Democrático de Derecho (EED) fortalece el ejercicio de la ciudadanía y consolida el compromiso social y político del ciudadano. Ricardo Sol Arriaza (2012, p. 14) sustenta que los procesos de

institucionalización para garantizar la participación ciudadana efectiva son débiles aún. La construcción del camino que habrá de seguir el avance de la participación ciudadana en democracia requiere de la formulación de políticas públicas, que deben reflejarse en nuevos procedimientos y nuevas prácticas de gestión. Sobre el punto, Díaz Aldret (2017, p. 374) señala que: “La participación ciudadana en las políticas públicas cumple su cometido en la medida en que contribuye a llenar vacíos o a resolver deficiencias en la formulación y operación de las mismas”.

La gestión de riesgo de desastres, tanto a nivel nacional como a nivel local, también ha experimentado cambios radicales en las últimas dos décadas. Lavell (2007) relaciona la consideración del modo de percibir el riesgo por parte de la población afectada con el grado de vulnerabilidad social ante un posible desastre. Las causales de riesgo y desastre también son cuestionadas, el mencionado autor desplaza la visión fatalista y antropocéntrica del desastre como un evento natural enemigo del hombre, hacia una visión amplia que sitúa al modelo de sociedad y desarrollo como parte del problema. Desde esa perspectiva, es la sociedad, colectiva o individualmente el verdadero enemigo, antes que el evento natural (Lavell & Lavell, 2020).

El nuevo modelo de gestión de riesgo de desastres se basa en acciones preventivas, correctivas y reductivas del riesgo, en contraposición al modelo reactivo que apenas brinda una respuesta posterior al desastre ya ocurrido. Este nuevo modelo preventivo surge y se proyecta de forma integrada con la participación ciudadana en la gestión local del desarrollo del territorio. Para Casarrubia (2020), la gestión de riesgo es abordada, frecuentemente, desde un enfoque macro, sin tomar en cuenta la dimensión local y la participación de la población afectada. De acuerdo con Lavell: “la primera premisa sobre la gestión del riesgo es que no puede divorciarse como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales” (Lavell, 2007:26). Se suman a este planteamiento innovador el estudio publicado por Sandoval-Díaz & Martínez-Labrin (2021), que reafirma la importancia de la gestión comunitaria del riesgo de desastre, desde las metodologías participativas; el artículo publicado por Segalla & Escañuela (2021), que destaca la importancia del rol de los gobiernos locales en la gobernanza del riesgo de desastres; y la reflexión de Guntanis (2021) sobre la importancia de la gestión local del riesgo en el marco de las transformaciones sociales contemporáneas.

Las investigaciones recientemente desarrolladas sobre la participación ciudadana en el área de este estudio incluyen los estudios publicados en Paraguay durante los últimos años por Morris (2014), Rodríguez (2014), Vuyk (2014), Galeano Monti (2017), Flores López (2020), Canese & Canese (2016), Canese de Estigarribia, Vuyk Espínola, Sagüi, Ibarra Díaz, Pignata, Velázquez Gauto & Duré Bañuelos (2019), y Sagüi, Estigarribia y Canese (2020). Estos estudios aportan un análisis de la participación ciudadana en la gestión local, en territorios vulnerables del Gran Asunción. El estudio publicado por Flores, Ibarra, Prieto, Estigarribia, & Vuyk (2018), aporta lineamientos para la gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción. La investigación cualitativa sobre liderazgo,

participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción (Canese de Estigarribia, 2019) analiza los estilos emergentes de liderazgo social y su relación con la participación ciudadana en urbanizaciones populares del Gran Asunción. Y en los territorios habitados por indígenas del Chaco, el estudio publicado por Estigarribia & Sagüi (2020) señala la importancia de la participación de las comunidades aborígenes desde la toma de decisiones, en la gestión de riesgo de desastres.

El contexto socio ambiental de los municipios de Asunción, su área metropolitana y Bajo Chaco presenta un panorama complejo. El estudio desarrollado por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (2019) señala que la urbanización informal en esa región ha ido creciendo en las últimas décadas, con asentamientos precarios en zonas periféricas, carentes de infraestructura y servicios. El desarrollo urbano de la región se caracteriza por una gran expansión territorial, periférica y de baja densidad. El mencionado estudio presenta también un análisis prospectivo de crecimiento urbano en esa región. Estima que la población del territorio metropolitano será de 4.300.000 habitantes en 2030, y 5.600.000 habitantes en 2050. (ICES-BID, 2019).

El panorama laboral en este territorio también presenta muchas dificultades, entre ellas la subocupación, que alcanza al 15,9% de la población económicamente activa en el área. La tasa de ocupación en el Área Metropolitana de Asunción se estima en 92,8% de la población. El 28,9 % de los trabajadores asalariados de la región metropolitana de Asunción recibe un salario inferior al mínimo oficial (Ortiz, Goetz & Gache, 2020).

El Plan de Acción elaborado por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (ICES-BID, 2019) identifica las amenazas principales del AMA como de origen natural, generadas por fenómenos hidrológicos y meteorológicos: las inundaciones ocasionadas por crecidas estacionales del río Paraguay, y las inundaciones pluviales ocasionadas por los afluentes del río Paraguay. El estudio señala la alteración de la cuenca por efectos del desarrollo urbano no planificado. Históricamente, los registros de inundación por desbordamiento del río Paraguay indican que afecta a más de 1.000.000 km², por ser un río de llanura. La inundación de ribera del AMA y municipios del Bajo Chaco, afecta a 1.650 hectáreas, habitadas por más de 20.000 familias. La amenaza ambiental, proveniente de un proceso natural, se incrementa por las debilidades sociales internas que afectan al territorio de la ciudad de Asunción y municipios circundantes. Las ocupaciones informales del territorio en las riberas de los ríos, cauces de arroyos y humedales de la ciudad de Asunción y su región metropolitana se incrementan, en un proceso de exclusión territorial de las familias con menores ingresos. Si bien se cuenta con un marco regulatorio que establece una franja de dominio público a lo largo de la ribera, cauces de arroyos y humedales, la legislación no evita el uso económico y la ocupación habitacional de las zonas inundables.

La contaminación ambiental es la segunda gran amenaza en el territorio, identificada por ICES-BID (2019) y Sagüi, Estigarribia y Canese (2020). La provisión de los servicios de agua potable, saneamiento, transporte público, vivienda, drenaje pluvial y gestión de residuos sólidos cubre apenas una porción del territorio del Gran Asunción. El servicio de alcantarillado tiene una cobertura del 21% de las viviendas en la ciudad de Asunción, y el 7,8 % de las viviendas en los demás municipios del Departamento Central. El tratamiento de efluentes cloacales es de apenas 4 %, la recolección de residuos sólidos es del 68 %, y el sistema de desagüe pluvial cubre el 19% del territorio en la ciudad de Asunción (ICES-BID, 2019).

El objetivo general de este estudio fue analizar los avances en la implementación de las políticas públicas de participación ciudadana en la gestión local de riesgo de desastres, en los municipios de la región metropolitana de Asunción, Paraguay. Los objetivos específicos trazados fueron: caracterizar la implementación de la gestión local del riesgo en las instituciones municipales del territorio delimitado en este estudio; identificar los canales de participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión de riesgos en las instituciones municipales del territorio; y determinar los conocimientos, las prácticas y las barreras instaladas desde la cosmovisión de los servidores municipales que actúan en la gestión de riesgo.

Materiales y métodos

Los métodos aplicados en esta investigación tuvieron un enfoque mixto, mediante observaciones, análisis documental, entrevistas y encuestas a informantes clave en los 13 municipios de la región, siguiendo los lineamientos del Diseño Transformativo Concurrente (DISTRAC). En este tipo de diseño, el armazón teórico se refleja desde el planteamiento del problema hasta la selección de las opciones metodológicas, el análisis y la interpretación de los resultados, con la finalidad conectarlos y alcanzar su confluencia (Hernández Sampieri, Fernández Collado & Baptista Lucio (2014). La recolección de datos cualitativos y cuantitativos fue realizada en 2020.

El muestreo aplicado fue de tipo no probabilístico, por conglomerado, y su selección partió de los datos obtenidos en las observaciones y el análisis documental. Este tipo de muestreo es considerado apropiado para el objetivo al que apunta la investigación, debido a que el sujeto social al que se busca llegar es muy específico: servidores municipales que actúan en la gestión de riesgo, y personas afectadas por eventos adversos que forman parte de una organización comunitaria, con algún tipo de participación en la prevención, mitigación y superación de las consecuencias de dichos eventos durante los últimos 10 años.

La técnica de la entrevista fue aplicada a una muestra de 13 servidores municipales responsables la gestión de riesgo, utilizando para el efecto un cuestionario semiestructurado. La encuesta fue aplicada de forma complementaria, con el objetivo de contrastar los aspectos cualitativos relevados

en las entrevistas. Los participantes de la encuesta fueron 40 referentes comunitarios seleccionados de forma intencional, que respondieron a un cuestionario estructurado elaborado y validado en esta investigación. Estos referentes pertenecen a los territorios de: Piquete Cué, Limpio, Chaco-i, Luque, Villa Elisa, Mariano Roque Alonso y el Bañado sur de Asunción. El criterio de inclusión aplicado ha sido: líderes comunitarios formales que forman parte de las comisiones directivas de organizaciones, y pobladores miembros de organizaciones sin liderazgo formal.

El análisis de datos fue elaborado por medio de herramientas tecnológicas que permiten combinar las variables para identificar, identificar los nodos y las categorías de análisis. Es importante acotar que fueron analizados los relatos de las experiencias y los testimonios donde subyacen los puntos de vistas y los imaginarios de los actores entrevistados. Los testimonios citados en este estudio fueron codificados con la letra P seguida por un número (P1, P2, P3...), a fin de preservar la identidad de los entrevistados. Los datos cuantitativos fueron codificados, tabulados y analizados por medio de recursos estadísticos.

Resultados

Los datos recolectados en esta investigación fueron agrupados según las categorías emergentes: situación de la gestión de riesgo en las instituciones municipales, articulación los actores principales de la gestión de riesgo local, vinculación con las organizaciones gubernamentales nacionales, canales de comunicación, mecanismos y redes de participación, y dificultades para el ejercicio de la participación ciudadana. Estas categorías son constructos relacionales de variables y actores que interactúan y construyen escenarios en el territorio. Son categorías de alta complejidad, pues toda la sociedad en interacción con el territorio donde se asienta es la que construye e incrementa cotidianamente el riesgo. En ese contexto operan los actores cuyas funciones están relacionadas con la gestión de riesgo.

La gestión de riesgo en las municipalidades

El análisis de los datos obtenidos mediante las observaciones, las entrevistas y la revisión de documentos en cada institución municipal indica que en algunas municipalidades ya se cuenta con una dependencia especial dedicada a la Gestión de Riesgo (GR), pero en la mayoría aún no. Cuatro de los municipios cuentan con algún tipo de dependencia, dirección, secretaría o unidad técnica específica para esa gestión. Los perfiles de estas dependencias son diversos, tres de ellas no cuentan con un marco legal específico, y solamente la Municipalidad de Asunción cuenta con una ordenanza y un presupuesto para esta gestión. Estos datos se presentan en la tabla 1:

| Institución municipal | Perfil | Marco legal | Presupuesto | Monto |
|-----------------------|---|-------------------------|-------------|----------------------------|
| Asunción | Dirección de Gestión de Riesgos | ORD. 608/15 | SI | 5% de impuestos selectivos |
| Limpio | Unidad Técnica de GR. Conformando el Consejo | En proceso de redacción | NO | NO |
| Capiata | Secretaría de GR, Comité de emergencia (voluntariado) | NO | NO | NO |
| Villa Hayes | Centro de operaciones de emergencia CODE dependencia de la Dirección de Desarrollo Humano | NO | NO | NO |

Tabla 1: Instituciones municipales que cuentan con una dependencia dedicada a la gestión de riesgo.
Fuente: elaboración propia a partir de las observaciones y el análisis documental.

En nueve municipios, la gestión de riesgo no cuenta con una unidad específica de gestión, y es una de las competencias de la Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Social, la Dirección de Territorios Sociales, la Dirección de Salud, la Dirección de Obras u otra dirección. No cuentan con un marco legal apropiado para esa gestión ni con un presupuesto específico, comparten los recursos de otras gestiones en la medida de lo posible y la urgencia de las necesidades que surgen. Estos datos se analizan en la tabla 2.

| Institución municipal | Dependencia especial GR | Quiénes se encargan de la gestión de riesgo |
|-----------------------|--|--|
| Luque | NO | Direcciones de Gestión Ambiental, Territorios Sociales, Obras |
| Mariano Roque Alonso | NO | Direcciones de Gestión Ambiental y Secretaría de Acción Social |
| San Lorenzo | NO | Direcciones de Medio Ambiente y Territorios Sociales |
| Fernando de la Mora | NO | Dirección de Gestión Ambiental |
| Ñemby | NO | Direcciones de Gestión Ambiental, Desarrollo Social, Aseo Urbano |
| Lambaré | Tenía anteriormente, pero volvió a foja cero | Direcciones de Gestión Ambiental y Salud |

| | | |
|-------------|----|--|
| Villa Elisa | NO | Direcciones de Medio Ambiente y Comisiones Vecinales |
| San Antonio | NO | Dirección de Medio Ambiente |
| Nanawa | NO | El Gabinete de la Intendencia |

Tabla 2: Instituciones municipales que no cuentan con una dependencia específica para la gestión de riesgo.

Fuente: elaboración propia a partir de las observaciones y el análisis documental.

Plataforma social para participación ciudadana en los municipios del Gran Asunción

La participación ciudadana en la gestión de riesgo, según datos obtenidos en las entrevistas, es una construcción de los actores sociales principales: la sociedad civil y sus organizaciones, y los actores municipales. Es a través de estos actores municipales, las instituciones públicas no municipales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales desarrollan sus estrategias para poder llegar a incidir y modificar los escenarios. Las empresas privadas interactúan coyuntural y ocasionalmente, conforme a sus intereses.

Las principales herramientas para interactuar y participar son la comunicación, el trabajo en vinculación o redes y los espacios de formación. Las organizaciones comunitarias con sus esquemas de liderazgos son reconocidas por la municipalidad e interactúan con ella en el escenario de la gestión del riesgo, interponiéndose muchas veces algunos obstáculos para la participación. Esto permite comprender que la calidad y la cantidad de participación de actores de la sociedad civil en los escenarios de la gestión de riesgo, va a depender en gran medida de las características de la interacción que puedan tener con los actores municipales.

La variedad, con relación a las características e intereses tan diferentes de los actores, constituye también un desafío en sí mismo. Para garantizar cierta eficacia es fundamental manejar estrategias de comunicación y construir redes de trabajo complejas, en diferentes niveles. Y también es un requisito propiciar espacios de formación, capacitación y concienciación permanentes para distintos tipos de actores.

Vinculación con las instituciones públicas nacionales

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) ha sido la institución identificada en las entrevistas como la más importante y protagonista en materia de actuación ante desastres y emergencias de origen natural-antrópico. Esta institución es apoyada en los momentos de emergencia por las Fuerzas Armadas y las Gobernaciones. Por otro lado, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se le menciona como la institución que actúa ante situaciones de emergencia de origen natural-antrópico, que impactan en la salud pública como las epidemias. Estas instituciones fueron

identificadas como eficientes por su trabajo ágil en modo reactivo, dando respuestas para la atención inmediata de campo.

Las gobernaciones fueron mencionadas, pero con énfasis en actuaciones negativas, como un obstáculo burocrático para acceder a los recursos. Específicamente, fue identificada de dicha manera la Gobernación de Villa Hayes (corresponde al territorio de Bajo Chaco), debido al choque político fuerte que existe entre esta institución y la Municipalidad de Villa Hayes. Las gobernaciones son el nexo institucional más directo con la SEN, ya que ambas dependen directamente del gobierno central, a diferencia de las municipalidades que son autónomas.

Las instituciones que coyunturalmente, según la necesidad del evento, apoyan a las acciones de las primeras antes mencionadas, comprenden al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), y el Ministerio del Trabajo (MT). El MEC, dentro de su ámbito, cuenta con un responsable asignado a la gestión de riesgo en cada supervisión escolar y en cada institución educativa. Cada director de escuela o institución educativa debe conformar su equipo de gestión de riesgos local, y la persona encargada de la temática dentro de la supervisión debe monitorear y hacer un seguimiento de las acciones de estos equipos locales. Para ello, cuentan con un protocolo, llamado *Mi Escuela Segura*, y un manual de gestión de riesgos.

El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) ha sido mencionado con una actuación coyuntural relacionada específicamente a las situaciones donde el desastre impacta con fuerza en la naturaleza. Es mencionado con bajo nivel de actuación o incluso como inactivo, con una connotación relacionada al deber ser institucional, antes que a una actuación real.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) lidera las acciones de infraestructura que modifican el territorio, con el fin de dar solución de fondo y definitiva a los problemas (entubamientos y canalizaciones, puentes, tratamientos de borde de causas, etc.). Se menciona que actúa en el territorio en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el cual encara el componente social de los proyectos (censos de población vulnerable, relevamientos sociales, etc.), que por lo general ponen énfasis en el desarrollo de infraestructura. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MUV), fue mencionado coyunturalmente como una institución que actúa indirectamente y algunas veces, cuando existen fondos para atender déficits habitacionales cualitativos derivados de los eventos de la emergencia. También se le atribuye un deber ser, se menciona que debería estar más activo porque debe atender el componente urbano. En el imaginario de los funcionarios municipales, se menciona al MOPC y al MDS como las instituciones que, trabajando en coordinación, solucionarían el problema que origina o potencia el riesgo, aludiendo que gracias a los proyectos ejecutados por estos entes ya no habría crisis de emergencia en el futuro.

La construcción de redes y espacios de formación.

El trabajo en redes genera sinergias y es una de las estrategias que mejor responden a las necesidades complejas de las situaciones de riesgo. En general, los impactos que generan las situaciones de emergencia por catástrofes, con el abordaje reactivo que todavía mantienen los actores institucionales y en una base social de construcción de riesgo creciente, son difíciles de afrontar. Y mucho más se complica sostener la acción en el tiempo si no existe un abordaje en red, desde el involucramiento activo de todos los actores sociales en los distintos niveles.

Se detecta, en los datos obtenidos de las entrevistas realizadas a gestores municipales, que existen iniciativas para la conformación de redes de trabajo en proceso. En algunos casos, existen redes formadas y activando, incluso en momentos en que la emergencia no está en curso. Abundan las menciones del trabajo en red pensado y armado especial y únicamente para atender la emergencia del momento. Y en estos casos la estrategia de comunicación para el trabajo en red está basada en la tecnología portátil, en muchos casos, la vinculación rápida a través de grupos de WhatsApp y vía teléfono celular. Surgen nuevas instituciones para el trabajo en red que, anteriormente cuando consultábamos sobre instituciones que actúan ante situaciones de riesgo, no habían sido identificadas.

Las instituciones mencionadas en los municipios, que interactúan en red, han sido:

- Entre las instituciones públicas: Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Policía Nacional, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo (SENEPA), la Administración Nacional de Electricidad (ANDE).
- Fueron mencionados espacios de participación interinstitucional: consejos de salud y redes entre municipios.
- Dentro de los municipios, fueron mencionadas las mesas de trabajo o los comités que se conforman para cada evento puntual, integrando diversas direcciones municipales, representantes de instituciones públicas y líderes comunitarios.
- Las comisiones vecinales que nuclean a los vecinos de los barrios y cuentan con el reconocimiento municipal.

También aparecen en las entrevistas menciones a situaciones políticas que constituyen dificultades para la construcción de redes, con algunos indicadores de divisiones o exclusiones de actores importantes, que minan la posibilidad de la construcción de redes para el trabajo. En estas situaciones, la Gobernación del Departamento Central, al que pertenecen estos municipios, excluye al actor municipal de sus acciones en el territorio, generando un efecto de baja sostenibilidad en los proyectos.

En cuanto a las estrategias y espacios de formación, los entrevistados mencionaron las capacitaciones lideradas por las instituciones, enfocados a los servidores municipales o

gubernamentales. Las comunidades participan en jornadas de concienciación, menos formales y enfocadas en temas puntuales.

Acciones Institucionales para la Gestión del Riesgo

Los resultados sobre las menciones de las diversas acciones institucionales fueron agrupados mediante los principales nodos encontrados en grupos temáticos o subcategorías. En el primer grupo se incluyeron las menciones hacen alusión a la acción reactiva:

- “Todos los días estamos apagando incendios” (P1): esta mención alude justamente a una serie de testimonios de los entrevistados que describen la actividad reactiva predominante.
- “Los eventos nos rebasan, no podemos sistematizar información” (P2): esta mención está presente en una serie de citas que mencionan que la intención de sistematizar información se ve una y otra vez impedida por la emergencia.
- “La reacción ante las situaciones de emergencia es urgente, debe resolverse lo más rápido posible” (P4): esta mención indica que los servidores se concentran en la atención de las poblaciones afectadas por eventos ya ocurridos.

En el segundo grupo, los testimonios aportados por los servidores en las entrevistas indican acciones de anticipación a los eventos:

- Implementación del Manual Esfera.
- Alertas tempranas y acciones de limpieza.
- Trabajo en prevención: limpieza de cauces hídricos, obras complementarias viales de canalización, recolección de residuos en asentamientos.
- Registro de información y mapeo de puntos críticos.
- Control, fiscalización y multas para baldíos, limpieza y para quema de basura.

El tercer grupo concentra las menciones que aluden al trabajo participativo con las organizaciones vecinales, y la búsqueda de estrategias que permitan fortalecer dichas organizaciones:

- Apoyo y acompañamiento a las organizaciones comunitarias para fortalecer su organización.
- Trabajo lo más directo posible con las comisiones vecinales, dado que ellas son las que dan la voz de alerta.
- Trabajo barrial a través de los Centro Municipales.
- Ubicación de familias en espacios públicos de forma temporal, con carta compromiso, durante situaciones de emergencia.

El cuarto grupo nuclea a las menciones que tienen relación con la acción de fortalecimiento institucional municipal para trabajar la gestión de riesgo:

- Actualización de ordenanzas.

- Creación de una dirección o unidad técnica específica de gestión de riesgo.
- Dirección de registro de ocupación, censos, fichas para derecho a indemnización o reubicación.
- Conformación e institucionalización de comités o consejos municipales de gestión de riesgo.
- Nexos con la SEN y otras instituciones

Se puede rescatar de este análisis que, al menos, se reconoce la importancia del trabajo con las organizaciones vecinales, de su participación, y que es fundamental su fortalecimiento. Pero no se cuenta con canales o mecanismos de participación vinculante con la planificación, la ejecución o el monitoreo de las acciones paliativas, reductivas o de prevención de riesgo, y los recursos utilizados.

La comunicación en la gestión de riesgo

Sobre la comunicación relacionada a la gestión de riesgo, los testimonios de los entrevistados casi siempre apuntaron al tipo de comunicación institucional propagandística en redes sociales, cuando lo que se comunica es lo que se ha hecho, y se trata de una comunicación más bien política. Pocos contestaron con información acerca de la comunicación para el acceso a la información pública. Esto incluye la comunicación de los censos que se realizan, los proyectos que se hacen y sus presupuestos, en un sitio de acceso público. Y muy pocos mencionaron el tipo de comunicación que sirve para que la opinión pública pueda conocer los instrumentos que dispone la municipalidad para canalizar pedidos, realizar denuncias, y para la capacitación.

En cuanto a la comunicación para la acción, para conectarse con los actores clave en los momentos de emergencia o necesidad, la comunicación efectiva de gestión propiamente, los entrevistados proporcionaron alguna información cuando respondían sobre las acciones que realizan. En ese momento, detallaron que las principales herramientas para esa comunicación son, en orden de importancia:

- Los grupos de mensajería de WhatsApp, para alerta temprana, para gestionar crisis, pero también para convocar a reuniones y hacer seguimiento de proyectos.
- Las llamadas directas a celulares, para solicitar insumos a actores clave, para gestionar crisis, pero también para convocar a reuniones y hacer seguimiento de proyectos.
- El correo electrónico, sobre todo para denuncias.
- La radio, en caso de gestión de crisis, cuando se producen cortes de energía eléctrica que duran mucho tiempo.

Es llamativo que, cuando se habla de comunicación, los gestores municipales den importancia al tipo de comunicación política y no mencionen este tipo de comunicación para la acción o para la gestión. Es un dato no menor, ya que al parecer connota que no se le visualiza como comunicación. Y por tanto no se visualiza que debe ser encarada también desde un análisis comunicacional, con el que se debería identificar los tipos de interlocutores y públicos, y donde es importante identificar el

tipo de mensaje y lenguaje a ser utilizado para garantizar eficacia en los procesos de gestión de crisis o para supervisión cotidiana de las redes de trabajo con diversos actores, incluidos los actores comunitarios. Por lo que se pudo captar con las entrevistas, se puede afirmar que se subestima a este tercer tipo de comunicación informal, y se improvisa mucho su manejo.

Dificultades y cosmovisiones subyacentes

Los servidores municipales entrevistados mencionaron algunas dificultades para la gestión de la participación ciudadana: el desconocimiento de leyes y ordenanzas, la falta de conocimiento y comprensión de la gravedad de las situaciones, la falta de educación ambiental, y de educación a nivel general. También mencionaron que no existen herramientas o instrumentos para la participación, que no existen las organizaciones constituidas para el efecto y no existen los canales de participación o los espacios apropiados. Algunos entrevistados identifican, además, otros problemas: “Falta de tiempo o de interés, la gente no toma la iniciativa. El hecho de que algunos se metan en política genera dificultades para la participación y se convierte en un problema” (P1).

En las entrevistas, se mencionaron las dificultades generadas por un estilo gestión personalista, estilo que pone gran peso en el liderazgo personal individual. Este rasgo es bastante común en la gestión municipal, centrando la mayor parte de las decisiones en una persona, en muchos casos un servidor municipal titular de alguna dirección. Cuando tiene mucho peso la gestión personalista del funcionario de turno, se torna difícil la conformación de redes de trabajo. Al haber pocas posibilidades de delegación, los procesos pueden volverse ineficientes y los gestores agotan sus energías con rapidez. Cuando estas personas dejan el puesto, los cambios son drásticos y dramáticos porque, al no existir cuadros de recambio, se producen quiebres en procesos que deben ser continuos.

Muchas veces, la situación organizacional y legal dentro de los municipios no colabora con la formación de estilos de gestión más horizontales. No cuentan con los espacios, los protocolos y el marco legal institucionalizado para trabajar sistemáticamente en coordinación entre direcciones. La estructura institucional está diseñada, más bien, para atender de manera reactiva a las presiones o las consecuencias de las situaciones en las que el riesgo se materializa en emergencias. Es fundamental indagar un poco más en este punto para tratar de entrever que entienden por participación ciudadana los actores entrevistados. La participación integral, desde la toma de decisiones y la planificación, no se percibe en los testimonios de los sujetos, que se refieren solamente a la participación en las acciones concretas y la movilización de recursos.

Algunas cosmovisiones subyacentes se pueden entrever en las entrevistas, estas cosmovisiones son las imágenes que tienen los entrevistados sobre la gestión y la relación con los actores comunitarios. Se trata de prejuicios, que de alguna manera también constituyen barreras para la participación. Muchos entrevistados manifestaron que las comunidades depositan toda la responsabilidad de la

gestión de riesgo en la función de la municipalidad. Otros señalaron que existe un problema cultural, opinan que hay que enseñarle a la gente lo que significa vivir en democracia, y a ser institucionalista. Algunos manifestaron que persiste una actitud fatalista en las comunidades vulnerables: “Estos problemas vienen sufriendo las comunidades de generación en generación” (P7), como diciendo que ya tienen normalizada esa manera de vivir y por tanto no van a colaborar, no van a participar para generar cambios. También se preguntan algunos servidores entrevistados: “¿Por qué, desde la municipalidad, debemos solucionar los problemas de esta gente que no paga impuestos?” (P5), y otros critican los prejuicios de sus compañeros hacia las comunidades vulnerables: “Contra esto debemos luchar todos los días” (P3).

La visión de los referentes comunitarios

Los datos recolectados mediante la aplicación de la encuesta a los referentes comunitarios permitieron identificar las acciones que llevaron a cabo en la comunidad antes, durante y después de que ocurra un evento adverso. Las acciones realizadas antes del evento se presentan en la tabla 3:

| Acciones realizadas en las comunidades antes de un evento adverso | Cantidad | % |
|---|----------|--------|
| Ninguna acción | 14 | 30.43 |
| Organizan los refugios | 11 | 23.91 |
| Reclamos a las instituciones ante las necesidades | 8 | 17.39 |
| Difunden información sobre el evento adverso | 7 | 15.22 |
| Charlas educativas | 6 | 13.04 |
| Total | 46 | 100.00 |

Tabla 3: Acciones realizadas antes del evento adverso.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados en la encuesta.

La respuesta más frecuente para esta pregunta es “ninguna acción” con 14 respuestas, que representa el 30% de las respuestas, luego le siguen, “organización de los refugios” y “reclamo a las instituciones ante las necesidades” con 24% y 17%, respectivamente.

Durante el evento adverso, el reclamo a las instituciones fue la acción más frecuente, 13 personas respondieron que sus organizaciones “reclaman a las instituciones”, cantidad que representa el 28% de las respuestas, las respuestas más frecuente son “ninguna acción” y “organización de refugios”, ambos con 26% de las respuestas. Los datos referentes a las acciones que realizan las comunidades durante un evento adverso se presentan en la tabla 4:

| Acciones realizadas en las comunidades durante un evento adverso | Cantidad | % |
|--|----------|-------|
| Reclamos a las instituciones | 13 | 27.66 |
| Ninguna acción | 12 | 25.53 |

| | | |
|---|----|--------|
| Organización de refugios | 12 | 25.53 |
| Participar en las decisiones de la institución pública para hacer llegar la ayuda | 6 | 12.77 |
| Difundir información sobre el /la (evento adverso) | 3 | 6.38 |
| NS/NR | 1 | 2.13 |
| Total | 47 | 100.00 |

Tabla 4: Acciones realizadas durante el evento adverso.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados en la encuesta.

Posteriormente al evento adverso, las acciones realizadas por las organizaciones comunitarias son muy limitadas. El 55% de los encuestados (22 casos) afirman que sus organizaciones hacen “nada” después de un evento adverso, el 13% afirma que participa en la “organización de refugios”. los datos referentes a las acciones que realizan las comunidades después de un evento adverso se presentan en la tabla 5:

| Acciones realizadas en las comunidades durante un evento adverso | Cantidad | % |
|---|----------|--------|
| Nada | 22 | 55.00 |
| Organización de refugios | 5 | 12.50 |
| Reclamos a las instituciones | 4 | 10.00 |
| Difundir información sobre el / la (evento adverso) | 3 | 7.50 |
| Participar en las decisiones de la institución pública para implementar soluciones de fondo al problema | 3 | 7.50 |
| (Cadena vacía) | 2 | 5.00 |
| NS/NR | 1 | 2.50 |
| Total | 40 | 100.00 |

Tabla 5: Acciones realizadas luego del evento adverso.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados en la encuesta.

En cuanto a la participación de la organización en las acciones que se toman ante un evento adverso, los referentes encuestados identificaron que tienen un nivel muy limitado de incidencia efectiva en la toma de decisiones. En primer lugar, fueron consultados sobre los sujetos protagonistas de estas decisiones, los datos resultados se presentan en la tabla 6:

| Quiénes deciden las acciones de la comunidad ante un evento adverso | Cantidad | % |
|---|----------|-------|
| Las personas afectadas | 16 | 40.00 |
| El / la líder o responsable de la organización | 10 | 25.00 |

| | | |
|---------------------------------|----|--------|
| Las organizaciones comunitarias | 6 | 15.00 |
| La institución que da la ayuda | 4 | 10.00 |
| La escuela | 1 | 2.50 |
| Los dirigentes políticos | 1 | 2.50 |
| No tenemos una organización | 1 | 2.50 |
| NS/NR | 1 | 2.50 |
| Total | 40 | 100.00 |

Tabla 6: Toma de decisiones.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados en la encuesta.

La respuesta con más frecuencia para esta pregunta es “las personas afectadas”, con 16 casos, representando a el 40% de los datos, siguiendo a esta “el / la líder o responsable de la organización” con 25%, y “las organizaciones comunitarias” con 15%.

También fueron consultados sobre las personas o instituciones que deciden sobre la lista de beneficiarios que recibirán la ayuda institucional. Según los encuestados “el / la líder o responsable de la organización” son los que mayormente deciden sobre la lista de beneficiarios/as que deben recibir la ayuda, esta opción recibió 18 repuestas, que representa el 45% de los casos, le sigue “la institución que ayuda” con 23% y luego “las organizaciones comunitarias” con 20%. Estos datos se presentan en la tabla 7:

| Quien elabora la lista de beneficiarios de la ayuda | Cantidad | % |
|---|----------|--------|
| El / la líder o responsable de la organización | 18 | 45.00 |
| La institución que da la ayuda | 9 | 22.50 |
| Las organizaciones comunitarias | 8 | 20.00 |
| Las personas afectadas | 3 | 7.50 |
| La escuela | 1 | 2.50 |
| No tenemos | 1 | 2.50 |
| Total | 40 | 100.00 |

Tabla 6: Elaboración de lista de beneficiarios.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados en la encuesta.

Los referentes comunitarios también fueron consultados sobre a qué persona o institución recurren para pedir ayuda ante un evento adverso. El 28% (11 casos) de los encuestados recurre al “personal

de campo de la institución pública”, y en el mismo porcentaje al “responsable técnico de la institución pública”, le siguen a estos el “contacto político” con 25% de los casos.

| A quien recurren las comunidades para pedir ayuda ante un evento adverso | Cantidad | % |
|--|----------|--------|
| Personal de campo de la institución pública | 11 | 27.50 |
| Responsable técnico de la institución pública | 11 | 27.50 |
| Contacto político | 10 | 25.00 |
| La escuela (o su personal) | 4 | 10.00 |
| NS/NR | 3 | 7.50 |
| La Iglesia (institución) | 1 | 2.50 |
| Otro: especificar | 0 | 0.00 |
| Total | 40 | 100.00 |

Tabla 7: Instituciones o personas a las que acuden
Fuente: elaboración propia

Otro dato importante fue la respuesta de los referentes comunitarios sobre lo que normalmente se solicita a cambio de recibir la ayuda de las instituciones. Si bien muchos no han respondido a la pregunta, las respuestas brindadas indican que la moneda de cambio es el apoyo a un candidato o un partido político. Estos datos se presentan en la tabla 8:

| Qué se solicita a cambio | Cantidad | % |
|---|----------|--------|
| NS/NR | 20 | 50.0 |
| Apoyo a un candidato | 8 | 20.00 |
| Apoyo a un candidato, afiliación partidaria | 2 | 5.00 |
| Apoyo a un candidato, recibir en su zona a referentes partidarios | 2 | 5.00 |
| Otro: especificar | 2 | 5.00 |
| Recibir en su zona a referentes partidarios | 2 | 5.00 |
| Afiliación partidaria | 1 | 2.50 |
| Dinero | 1 | 2.50 |
| Firmar otra planilla (que no sea de la institución pública interviniente) | 1 | 2.50 |
| Otro: especificar, NS/NR | 1 | 2.50 |
| Total | 40 | 100.00 |

Tabla 8: Qué se solicita a cambio de la ayuda ante eventos adversos

Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados en la encuesta

En cuanto a los canales o espacios de participación ciudadana en gestión de riesgo, el 48% de los referentes participantes (19 personas) afirma que los espacios de participación son “escasos”, la segunda opción más frecuente es “inexistentes” con 30%, en conjunto llegan al 78% de los casos. Los datos sobre la visión de los referentes comunitarios sobre los espacios de participación se presentan en la tabla 9:

| Espacios de participación en la gestión de riesgo | Cantidad | % |
|---|----------|--------|
| Escasos | 19 | 47.50 |
| Inexistentes | 12 | 30.00 |
| (Cadena vacía) | 5 | 12.50 |
| NS/NR | 3 | 7.50 |
| Abundantes | 1 | 2.50 |
| Suficientes | 0 | 0.00 |
| Total | 40 | 100.00 |

Tabla 9: Espacios de participación

Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados por la encuesta

Discusión

Las acciones que la sociedad civil pueda emprender para la evasión, mitigación y/o superación de los riesgos por desastres se encuentran fuertemente influenciadas y mediadas por el actor Municipal que tiene a su cargo el territorio distrital. Como producto de la interpretación de los resultados, durante el procesamiento e identificación de categorías de manera aproximativa y surgente, se han generado las vinculaciones con el marco teórico precedente. Los resultados se enmarcan en el enfoque de riesgo y desastre desarrollado por Lavell (2007, 2020), confirmando la construcción social del riesgo, comprendido como la interacción de un fenómeno natural y una construcción social determinada que confluyen en un mismo espacio tiempo. Los desastres, en el territorio del Gran Asunción, no pueden ser atribuidos directamente a los eventos naturales, sino a la situación de interacción entre estos eventos con la construcción social de los habitantes de ese territorio. Esta construcción tiene una cara visible y objetiva, pero su fuente de generación es la otra cara más difícil de ver, el sustrato de las interacciones y concepciones que pertenecen al campo social.

Bajo este concepto de riesgo es donde cobra relevancia la situación de vulnerabilidad y vulnerabilidad crónica. Este concepto y sus implicancias, en el territorio del Gran Asunción, se encuentra en concordancia con los resultados de la investigación sobre las urbanizaciones populares

en el Área Metropolitana de Asunción, que identifica los procesos de resistencia y las perspectivas de cambio (Canese et al, 2019), a partir de la construcción de las desigualdades sociales dentro del territorio. La vulnerabilidad crónica de las poblaciones que habitan las urbanizaciones populares informales del Gran Asunción, involucra una condición de mayor riesgo comparativo, de exposición permanente y sistemática a situaciones de emergencia, que a su vez genera prácticas de gestión prebendarias. Estas prácticas prebendarias se alimentan del modelo de gestión de riesgo reactivo, que invierten todos los recursos disponibles en acciones paliativas del sufrimiento causado ante desastres ya ocurridos.

Son muy pocas municipalidades las que tienen dependencias especialmente conformadas para la gestión de riesgo, apenas cuatro. El caso de Asunción es excepcional, pues es la única que cuenta con una dirección, una ordenanza específica y maneja un presupuesto especial conformado por el 5% que se deduce de un impuesto selectivo. En 7 de los 13 municipios que forman parte del territorio del Gran Asunción, se conformaron de equipos de trabajo de diversas direcciones o secretarías, que comparten la temática de gestión de riesgo sin contar con recursos específicos ni infraestructura para hacerlo. Esto genera una serie vacíos en la atención a las necesidades complejas de la gestión del riesgo, pues existen áreas que no son atendidas y problemáticas que no se tiene cómo canalizar. Como la temática de la gestión del riesgo no se encuentra debidamente institucionalizada, los espacios, herramientas legales y protocolos no existen, se dificulta mucho el trabajo en red y en equipos multidisciplinarios, estrategia indispensable para abordar la complejidad que caracteriza a la atención al riesgo. Eso hace que se trabaje casi siempre focalizando acciones de respuesta, reactivas, puntuales y no sistemáticas, que desgastan a los servidores municipales, y finalmente no resultan sostenibles.

En 4 de los 13 municipios se encontró algún tipo de unidad de gestión de riesgo en proceso de iniciación. Se percibe un esfuerzo por tratar de vincularse con las otras direcciones de la institución, con instituciones públicas no municipales y con la ciudadanía organizada, y existen señales de que se hace un esfuerzo para trabajar en red. En estas instituciones se encontró personal que tiene conocimiento, y sobre todo preocupación y sensibilidad hacia la temática. Con estos resultados, se puede afirmar que existe un trabajo inicial de sistematización de lecciones aprendidas, con mapeos de puntos críticos y sistemas elementales de alerta temprana. Es decir, se cuenta en estos municipios con algunas herramientas y estrategias ya iniciadas, que podrían ser mejoradas desde una visión más compleja e integradora, y con ellas se empieza a atender la prevención mediante algunas iniciativas concretas.

En síntesis, los resultados de las entrevistas permiten clasificar la actuación en gestión de riesgo de las instituciones municipales en tres niveles:

- En el nivel 1 están las instituciones que son rebasadas por las situaciones de emergencia y sus acciones son eminentemente reactivas. En este nivel se encuentra la mayoría de las municipalidades del área de este estudio.

- En el nivel 2 se ubican las instituciones que se encuentran en un proceso de formalización y fortalecimiento interno, y establecen relación con las redes y los actores externos. Estas instituciones están iniciando un proceso para pasar de los abordajes reactivos a los proactivos, basados en la anticipación. Son pocas las municipalidades de la región de este estudio en este nivel.

- En el nivel 3 se encuentran las instituciones que ya cuentan con la formalización e institucionalización de las instancias y los espacios para la gestión de riesgo requeridas, y que ya han aprendido cómo implementar acciones diversas de anticipación, si bien todavía se ven rebasadas ante determinadas situaciones. Solamente se ubica en este nivel una municipalidad del AMA, correspondiente a la ciudad capital, Asunción.

Respecto a las plataformas de participación ciudadana, los avances son escasos, considerando que en este estudio el concepto de participación ciudadana incluye todas las etapas de la gestión de riesgo, desde la toma de decisiones, la planificación, la ejecución, el monitoreo de los recursos empleados y la evaluación final de la gestión realizada. Pero hay que reconocer que los distintos actores entrevistados, dentro de sus prácticas, utilizaron el término participación indistintamente para asignar a diversos estilos y niveles de involucramiento de los actores.

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) ha sido la institución identificada como la protagonista más importante en materia de actuación ante desastres, apoyada en los momentos de emergencia por las fuerzas armadas y las gobernaciones. Al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se le menciona como la institución que actúa ante situaciones que impactan en la salud pública, como las epidemias. Las gobernaciones fueron mencionadas, pero más bien con énfasis en actuaciones negativas, de exclusión, y como un obstáculo burocrático para acceder a los recursos.

Las instituciones que coyunturalmente apoyan, según la necesidad del evento, comprenden al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio del Trabajo (MT), el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MUV) se le atribuye un deber ser, los entrevistados mencionaron que debería tener un rol más activo porque debe atender el componente urbano. En el imaginario de los funcionarios municipales, se encuentran dos ministerios: el MOPC y el MDS, como las instituciones que podrían solucionar el riesgo en el futuro. En cuanto al trabajo en red, está más focalizado a la atención reactiva, en el momento puntual cuando está instalada la situación de emergencia, para la atención inmediata y la acción. Son menos mencionadas las plataformas que tienen que ver con alguna estructura interinstitucional más consolidada, basada en

leyes y ordenanzas, con funciones relacionadas a la cooperación para planificación, la formación y la anticipación.

La participación en los territorios es muchas veces activada y mediada por los liderazgos, para lo cual cobra relevancia el manejo de conceptualizaciones sobre modelos de gestión. La gestión personalista, eminentemente centrado en el individuo y persona del líder, sus capacidades y atributos, predomina sobre la gestión basada en liderazgos horizontales, más cercanos a los democráticos. Y a partir de la influencia de los modelos de participación y gestión, los resultados obtenidos permiten comprender los estilos en la comunicación como un subproducto. Pero es en el análisis de los relatos de experiencias de los sujetos, donde subyacen los puntos de vistas y los imaginarios.

La concentración de recursos para la atención paliativa de los afectados por desastres, con escasa participación ciudadana en la planificación, toma de decisiones, ejecución y evaluación, indica la escasa renovación de las políticas públicas en gestión y reducción de riesgos de desastres en los municipios que forman parte de este estudio. Cambiar las prácticas tradicionales es imperativo para fortalecer la gestión local de riesgo en democracia.

Este estudio aporta, finalmente, la identificación de las carencias, barreras y dificultades para el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en la gestión de riesgo. Estos hallazgos podrán influir en la transformación de las prácticas actuales, y propiciar una reingeniería del cambio hacia una cultura preventiva y participativa en la gestión de riesgo, sustentada en liderazgos participativos, que generen las condiciones para la formación de cuadros y equipos de trabajo, la construcción de redes de trabajo, canales y mecanismos de participación ciudadana vinculante, de funcionamiento permanente, con miras a la ejecución de acciones de anticipación y prevención.

Referencias bibliográficas

- Borja, J. (2000). *Descentralización y participación ciudadana*. Barcelona: CESEM.
- Borja, J. (2002). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. Aportes. *Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales*, 9(19), 57-65.
- Canese de Estigarribia, M. I. C. (2019). Liderazgo, participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción, Paraguay. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, 41(2), e46208-e46208.
- Canese de Estigarribia, M. I., Vuyk Espínola, C. M., Sagüi, N. J., Ibarra Díaz, G. A., Pignata, R. M., Velázquez Gauto, N. A., Godoy, P.; Allende J., Villalba, G. & Duré Bañuelos, V. (2019). Urbanización popular en la ciudad de Asunción, Paraguay. *Revista INVI*, 34(95), 9-42.
- Canese, R., & Canese, M. (2016). *La lucha por la tierra en Asunción: la conveniencia de la defensa costera para los bañados*. Cobañados, Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción.
- Casarrubia, J. D. R. (2020). Indicadores de vulnerabilidad social como herramienta de planificación y gestión de riesgos ambientales en Colombia. In *Vestigium Ire*, 14(1), 41-55.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379.
- Franzi, M. P. (2009). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. España: Ariel.

- Estigarribia, S.E & Sagüi, N.J. (2020). Plan indígena de acción climática y reducción del riesgo de desastres. En: *Proyecto Fortaleciendo capacidades para el desarrollo de iniciativas de protección y conservación de los recursos bioculturales de los territorios indígenas, desde la gestión integral y la promoción de medidas proactivas frente al cambio climático*. Asunción: FAPI-WWF-TEBTEBBA-Tamal Pais Trust.
- Flores López, A. R. (2020). Estudios de situaciones de riesgo en Asentamientos Precarios en bordes de Arroyos, como Tecnología de gestión del hábitat. Caso: Luque, Paraguay. *Arquitecno*, (15), 17-26.
- Flores, A. R., Ibarra, G., Prieto, V., Estigarribia, S., & Vuyk, C. (2018). *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*. Asunción: CP, Cultura y Participación para el Cambio Social.
- Galeano Monti, J. (2017) *Territorios de exclusión social*. Asunción: Enfoque territorial.
- Guntanis, L. C. (2021). La Gestión Local del Riesgo en el marco de las transformaciones sociales contemporáneas. *Revista Reflexiones*, 101(2).
- ICES-BID (2019) Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo. *Plan de Acción - Área Metropolitana de Asunción*. Asunción: ICES-BID. <https://webimages.iadb.org/PDF/Plan+de+Acci%C3%B3n+ICES+Asunci%C3%B3n.pdf>.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación. 6ª Edición. Méjico: Mc Graw Hill.
- Lavell, Allan & Lavell, Chris (2020). El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-07_Covid-19_y_Desastre_Final.pdf.
- Lavell, A. (2007). Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo. Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina. Cartagena: PREDECAN/Comunidad Andina.
- Melero, H. (2018). Espacios y prácticas de participación ciudadana. Análisis y propuestas educativas desde un enfoque intercultural. Barcelona: Sociedad Iberoamericana de Pedagogía Social. <https://gredos.usal.es/handle/10366/140033>.
- Morris, F. (2014) Diagnóstico del Sector Vivienda. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ortiz, L., Goetz, K., & Gache, C. (2020). Mutaciones espaciales y cambios socioeconómicos en el espacio urbano de Asunción y su Área Metropolitana. *Biblio 3n: Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. (vol. xxv. núm. 1.290) pp. 1 - 27.
- Parés, Marc y Paulo Resende (2009), “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: Sus límites y radicalidades”, en Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel/Generalitat de Catalunya, pp. 77-100.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2021). Guía para la elaboración de planes municipales gestión y reducción de riesgos. Asunción: MADES/PNUD. https://www.sen.gov.py/application/files/6216/1314/3165/PMGRR_PNUD.pdf
- Rodríguez, J. C. (2014) Vínculos y territorios. Actores y capital social en el Departamento Central del Paraguay. Ed. ID. y Gobernación del Departamento Central Central. Asunción.
- Rubiano, M. T. M. (2009). Los geógrafos y la teoría de riesgos y desastres ambientales. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, (14), 241-263.
- Sagüi, N. J., de Estigarribia, M. I. C., & Canese, S. E. E. (2020). Derechos socio-ambientales en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Asunción, Paraguay. *Revista F@ro*, 1(31).
- Sandoval-Díaz, J., & Martínez-Labrín, S. (2021). Gestión comunitaria del riesgo de desastre: Una propuesta metodológica-reflexiva desde las metodologías participativas. *REDER*, 5(2), 75-90.
- Segalla, V., & Escañuela, V. (2021). La gobernanza del riesgo de desastres a nivel organizacional: un análisis desde los gobiernos locales. *Studia Politicæ*, (53).
- Sol Arriaza, R. (2012). El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. San José, C.R.: ASDI.

Vuyk, Cecilia (2014) Ribera del río, desarrollo de la ciudad: proyectos en disputa. Plataforma Temática de Riesgo Urbano. UNISDR. Las Américas. CEPAG.