

Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana

**Marta Isabel Canese de Estigarribia,
Violeta Prieto Granada,
Alberto Brítez,
Cecilia María Vuyk Espínola,
José Lezcano y
Romilio Chamorro**

Marta Isabel Canese de Estigarribia

Investigadora del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de Paraguay y doctora en Ciencias de la Educación. Docente de la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad del Norte (Paraguay).

Violeta Prieto Granada

Investigadora del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de Paraguay y magíster en Ciencias Políticas. Docente de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay).

Alberto Brítez

Investigador de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y licenciado en Sociología. Docente de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay).

Cecilia María Vuyk Espínola

Investigadora de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y licenciada en Ciencias Políticas. Especialista en Estudios Latinoamericanos. (Paraguay).

José Lezcano

Investigador de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y magíster en Manejo de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Territorio. (Paraguay).

Romilio Chamorro

Investigador de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y licenciado en Trabajo Social. (Paraguay).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Cultura y Participación para el Cambio Social
Estados Unidos 1461 (casi Lomas Valentinas), Asunción,
Paraguay

E-mails: mcanese@gmail.com

prietogran@gmail.com

albertobritez@gmail.com

cecivuyk@gmail.com

jclezcanopy@gmail.com

romiliogch@gmail.com

Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana

Esta investigación tuvo el propósito de analizar las lecciones aprendidas en la gestión del riesgo desde la participación ciudadana en 13 municipios que conforman el área metropolitana de Asunción. La investigación tuvo un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo, y fue desarrollada mediante la aplicación de entrevistas en profundidad a servidores municipales que actúan en la gestión del riesgo y análisis documental. Los datos obtenidos fueron agrupados en categorías de análisis y procesados por medio de herramientas tecnológicas. El análisis de los resultados indica que el desarrollo de la gestión local del riesgo, en casi todos los municipios del Gran Asunción, no cuenta con unidades operativas, normas específicas y presupuesto adecuado. Las lecciones aprendidas reconocen las experiencias organizativas, la conformación de redes y la identificación de barreras actitudinales para la participación ciudadana efectiva en la gestión del riesgo.

Palabras clave: Gestión de los Riesgos; Riesgo; Administración de Desastres; Participación Ciudadana; Municipalidades; Estudio de Casos; Paraguay

Lessons Learned in Disaster Risk Management from the Perspective of Citizen Participation

This research aims to analyze the lessons learned in risk management from the perspective of citizen participation in the 13 municipalities that form the metropolitan area of Asunción. The research had a qualitative approach with a descriptive scope. It was developed through in-depth interviews with municipal officials involved in risk management and documentary analysis. The data obtained were grouped into analysis categories and processed by means of technological tools. The analysis of the results indicates that the development of local risk management, in almost all the municipalities of the metropolitan area of Asunción lacks operating units, specific regulations and an adequate budget. Lessons learned recognize organizational experiences, the formation of networks and the identification of attitudinal barriers to effective citizen participation in risk management.

Key words: Risk Management; Risk; Disaster Management; Citizen Participation; Municipalities; Case Analysis; Paraguay

Recibido: 28-07-2021 y 15-10-2021 (segunda versión). Aceptado: 19-10-2021.

Introducción

En la teoría social de Gestión del Riesgo (GR), la participación ciudadana se destaca como el principal instrumento para mejorar la efectividad de las acciones. Sin embargo, muchas veces se vincula a dicha gestión apenas a modo de consulta. Las políticas públicas de GR establecidas en Paraguay desde 2014 mencionan la participación ciudadana, aunque sin definir los mecanismos vinculantes apropiados en todas sus etapas: planificación, ejecución, control y evaluación. En este contexto, la participación queda en segundo plano ante la urgencia de las medidas, la aplicación de los fondos y las adquisiciones apresuradas que favorecen a la improvisación.

Este artículo presenta los resultados de una investigación que tuvo como objetivo analizar las lecciones aprendidas en la gestión local del riesgo en la ciudad de Asunción, Área Metropolitana de Asunción (AMA) y Bajo Chaco, desde la participación ciudadana. El estudio se enmarca en el paradigma crítico, específicamente en las teorías del aprendizaje y la participación ciudadana en la GR desarrolladas por Melero (2018), Lavell (2007), Lavell y Lavell (2020) y Sol Arriaza (2012). El aprendizaje de las prácticas avanza a partir de las experiencias del propio ejercicio de participación en un proceso reflexivo y continuo (Lavell y Lavell, 2020). La participación ciudadana es entendida en este estudio como el proceso a través del cual los ciudadanos comparten con 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 (Parés, 2009; Díaz Aldret, 2017). De acuerdo con Parés (2009: 17), la participación ciudadana parte de la voluntad del ciudadano que no integra la función pública de incidir en los asuntos públicos de su incumbencia. En la concepción de Melero (2018), se configura como una praxis que incluye el aprendizaje constante y transformador comprometido con la justicia social y la emancipación. Melero afirma que se aprende a participar participando, ya que la propia práctica ciudadana produce significados y conocimientos para la vida política.

Durante las últimas décadas, la innovación de la gestión pública se ha vinculado con el diseño de estrategias y mecanismos de participación ciudadana en la gestión local. Jordi Borja (2000) afirmaba que la descentralización democrática tiene en la participación ciudadana su principal estrategia para lograr la efectividad en la gestión local. Para Borja (2002) el ámbito municipal es el lugar ideal de otro tipo de

El nuevo modelo prospectivo de GR de desastres propone acciones preventivas, correctivas y reductivas del riesgo, en contraposición al modelo reactivo que busca brindar una respuesta posterior al desastre ya ocurrido, y se proyecta de forma integrada con la participación ciudadana en la gestión local del desarrollo del territorio.

Las causales de riesgo y desastre son cuestionadas, desplazando la visión antropocéntrica de desastre natural a todo lo que causa problemas al funcionamiento de la sociedad humana en su estructura actual, hacia una visión amplia que sitúa al modelo de sociedad y de desarrollo como parte del problema.

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 (Parés i Franzi, 2009). Para Sol Arriaza (2012: 7) el desafío de la participación ciudadana en el marco del Estado Democrático de Derecho (EDD) fortalece el ejercicio de la ciudadanía y consolida el compromiso social y político del ciudadano. El autor sustenta que los procesos de institucionalización para garantizarla efectivamente son débiles aún (Sol Arriaza, 2012: 14). La construcción del camino que habrá de seguir el avance de la participación ciudadana en democracia requiere de la formulación de políticas públicas, procedimientos y nuevas prácticas de gestión. Sobre este punto, Díaz Aldret (2017: 374) señala que: “La participación ciudadana en las políticas públicas cumple su cometido en la medida en la que contribuye a llenar vacíos o a resolver deficiencias en la formulación y operación de las mismas”.

El nuevo modelo prospectivo de GR de desastres propone acciones preventivas, correctivas y reductivas del riesgo, en contraposición al modelo reactivo que busca brindar una respuesta posterior al desastre ya ocurrido. Este nuevo modelo surge y se proyecta de forma integrada con la participación ciudadana en la gestión local del desarrollo del territorio. Para Rivas Casarrubia (2020) la GR 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 (2007: 26): “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”. Este autor señala que la consideración del modo de percibir el riesgo por parte de la población afectada puede contribuir, en gran medida, a reducir el grado de vulnerabilidad social ante un posible desastre. Las causales de riesgo y desastre también son cuestionadas, desplazando la visión antropocéntrica de desastre natural a todo lo que causa problemas al funcionamiento de la sociedad humana en su estructura actual, hacia una visión amplia que sitúa al modelo de sociedad y de desarrollo como parte del problema. Desde esa perspectiva, el verdadero enemigo es la sociedad, colectiva o individualmente, antes que el evento natural (Lavell y Lavell, 2020).

Los estudios publicados por Morris (2014), Rodríguez (2014), Vuyk (2014), Galeano Monti (2017), Flores López (2020), Canese y Canese (2016), Canese de Estigarribia ...[et al] (2019), y Sagüi, Estigarribia y Canese (2020), aportan un análisis de la participación ciudadana en la gestión local en territorios vulnerables del Gran Asunción. Además, el documento publicado por Flores ...[et al] (2018) aporta lineamientos para la gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción. Por otro lado, 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. En los territorios habitados por indígenas del Chaco, el trabajo publicado por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (2020) señala la importancia de la participación de las comunidades aborígenes desde la toma de decisiones en la gestión del riesgo de desastres.

Aspectos socioambientales y demográficos

El contexto socioambiental 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 (BID. ICES, 2019) señala que la urbanización informal en esta 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 trabajo expone también un análisis prospectivo del crecimiento urbano en esa región. Estima que la población del territorio metropolitano será de 4.300.000 habitantes en 2030 y de 5.600.000 habitantes en 2050 (BID. ICES, 2019).

El panorama laboral en este territorio también tiene muchas dificultades. Entre ellas, se destaca la subocupación que alcanza al 15,9% de la población económicamente activa. La tasa de ocupación en el AMA se estima en 92,8% de la población. El 28,9% de los trabajadores asalariados de la región recibe un salario inferior al mínimo oficial (Ortiz, Goetz y Gache, 2020).

El plan de acción elaborado por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID. ICES, 2019) identifica las amenazas principales del AMA como de origen natural, generadas por fenómenos hidrológicos y meteorológicos,

como las inundaciones ocasionadas por crecidas estacionales del río Paraguay y las inundaciones pluviales ocasionadas por sus afluentes. El estudio señala la alteración de la cuenca por efectos del desarrollo urbano no planificado. Los registros históricos de inundación por desbordamiento del río Paraguay indican que este afecta a más de 1.000.000 km², por ser un río de llanura. La inundación de la 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 los municipios circundantes. Las ocupaciones informales del territorio en las riberas de los ríos, cauces de arroyos y humedales de la ciudad y su área metropolitana, 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.

El estudio del BID. ICES (2019) identifica cinco áreas críticas, en cuanto a amenazas y debilidades, en el AMA:

(1) Áreas inundables al norte del río Paraguay (Presidente Hayes).

(2) Áreas inundables en torno al arroyo Mboi.

(3) Áreas inundables del Pirayú (mitad sur de la cuenca del lago Ypacaraí).

(4) Áreas inundables en torno al río Salado (mitad norte de la cuenca del lago Ypacaraí).

(5) Áreas inundables en el sur (en Villeta y Nueva Italia) en torno a los arroyos de Yaguaron, Yuquyry, Itá y Peguajho.

La contaminación ambiental es la segunda gran amenaza en el territorio identificada por el BID. ICES (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 y del 7,8% 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 (BID. ICES, 2019).

A partir de la revisión de literatura y el análisis de las teorías que lo fundamentan, el objetivo general de este estudio fue analizar las

lecciones aprendidas desde la participación ciudadana en torno a la gestión local de riesgos por desastres en los municipios de Asunción, AMA y Bajo Chaco, durante el período 2010-2020. Los objetivos específicos fueron: caracterizar la implementación de la gestión local del riesgo en las instituciones municipales del territorio y período delimitado; 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 GR.

Materiales y métodos

La investigación tuvo un nivel descriptivo (diseño metodológico no experimental) con abordaje metodológico cualitativo de corte transversal. Tomando en cuenta los objetivos, se identificaron las variables y los indicadores para orientar el proceso de recolección de datos, como se especifica en la Tabla 1.

Tabla 1
Matriz operacional de la investigación

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores
Gestión del riesgo (GR)	Proceso social de planificación, ejecución y evaluación de las políticas, estrategias y medidas aplicadas para prevenir, impedir, reducir, controlar y recuperar los daños ocasionados por un desastre a la población y el medio ambiente (PNUD, 2021).	Conjunto de procesos y acciones emprendidos por la gestión pública y la sociedad civil, para la planificación, ejecución y evaluación de las medidas para evadir, mitigar y/o superar riesgos en el territorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma operativa para la gestión del riesgo. • Articulación con las organizaciones gubernamentales nacionales. • Construcción de redes y espacios de formación. • Estilos de gestión y liderazgo. • Acciones institucionales para la gestión del riesgo.
Participación ciudadana	Proceso a través del cual los ciudadanos comparten las decisiones políticas sobre los asuntos que les afectan, junto con los actores de la gestión pública (Parés, 2009; Sol Arriaza, 2012; Díaz Aldret, 2017).	Proceso a través del cual los ciudadanos comparten las decisiones políticas, la planificación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las medidas y acciones que les afectan, junto con los actores de la gestión pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Canales de participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión de riesgos en las instituciones municipales. • Barreras, prejuicios y dificultades para el ejercicio de la participación ciudadana.

Tabla 1 (continuación)
Matriz operacional de la investigación

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores
Lecciones aprendidas	Proceso de aprendizaje constante y transformador comprometido con la justicia social y la emancipación. Se aprende a participar participando, dado que la propia práctica ciudadana produce significados y conocimientos para la vida política (Meleiro, 2018).	Lecciones aprendidas por la sociedad civil en torno a participación en la toma de decisiones, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las medidas y acciones desarrolladas en el territorio para la evasión, mitigación y superación de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos para la evasión, mitigación y superación de riesgos. • Identificación y superación de las barreras y dificultades para el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en la gestión del riesgo. • Identificación y cambio de prácticas perjudiciales en la gestión del riesgo a nivel municipal.

Fuente: elaboración propia.

Las técnicas aplicadas fueron la entrevista en profundidad a actores clave y el análisis documental. Se entrevistaron 13 servidores municipales responsables de la GR, pertenecientes a las municipalidades comprendidas en el territorio de la ciudad de Asunción, AMA y Bajo Chaco. El análisis documental incluyó la revisión de los trabajos, resoluciones e informes municipales sobre GR en cada una de las instituciones municipales.

El procesamiento y análisis de datos se realizó por medio de herramientas tecnológicas que permiten combinar las variables para identificar los nodos y luego las categorías de análisis, sin que estas categorías hayan sido planteadas necesariamente a priori. Es importante acotar que se analizaron los relatos de experiencias y testimonios, donde subyacen puntos de vistas e 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 resultados se presentan en un informe explicativo que contiene las principales lecciones aprendidas por los gestores en gestión local del riesgo por desastres.

Resultados

Los datos recolectados en la investigación fueron agrupados según ocho categorías emergentes: 1) construcción social del riesgo, 2) plataforma operativa, 3) situación de las instituciones municipales y su articulación con las organizaciones gubernamentales nacionales, 4) comunicación, 5) espacios de formación, 6) estilos de gestión y liderazgo en las acciones institucionales, 7) canales de participación y 8) barreras 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 GR.

Plataformas operativas para la gestión del riesgo

El análisis de los datos obtenidos, mediante las entrevistas y la revisión de documentos, en cada institución indica que en algunas municipalidades ya se cuenta con una dependencia especial dedicada a la GR y en otras aún no. Los perfiles de estas dependencias son diversos: no todas cuentan con un marco legal específico y solamente la Municipalidad de Asunción cuenta con un presupuesto para esta gestión. En algunos municipios, la GR 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. Estos datos se analizan en la Tabla 2.

Tabla 2
Caracterización de la gestión del riesgo por municipio del Gran Asunción

Institución municipal	Dependencia especial GR	Perfil	Marco legal	Presupuesto	Monto	Quiénes se encargan
Asunción	SÍ	Dirección de Gestión de Riesgos	ORD. 608/15	SÍ	5% de impuestos selectivos	
Luque	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental, Territorios Sociales, Obras
Limpio	SÍ	Unidad Técnica de GR conformando el Consejo	En proceso de redacción	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental y Desarrollo Social
Mariano Roque Alonso	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental y Secretaría de Acción Social
San Lorenzo	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Medio Ambiente y Territorios Sociales

Tabla 2 (continuación)
Caracterización de la gestión del riesgo por municipio del Gran Asunción

Institución municipal	Dependencia especial GR	Perfil	Marco legal	Presupuesto	Monto	Quiénes se encargan
Capiata	SÍ	Secretaría de GR, Comité de emergencia (voluntariado)	NO	NO	NO	
Fernando de la Mora	NO	NO	NO	NO	NO	Dirección de Gestión Ambiental
Ñemby	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental, Desarrollo Social, Aseo Urbano
Lambaré	NO	Tenía, pero volvió a foja cero	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental y Salud
Villa Elisa	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Medio Ambiente y Comisiones Vecinales
San Antonio	NO	NO	NO	NO	NO	Dirección de Medio Ambiente
Villa Hayes	SÍ	Centro de Operaciones de Emergencia (CODE)	NO	NO	NO	Dirección de Medio Ambiente, Desarrollo Humano, Obras, Servicios Generales
Nanawa	NO	NO	NO	NO	NO	Gabinete de la Intendencia

Fuente: elaboración propia.

La plataforma para la participación ciudadana en la GR es una construcción de los actores sociales principales, la sociedad civil y sus organizaciones con los actores municipales.

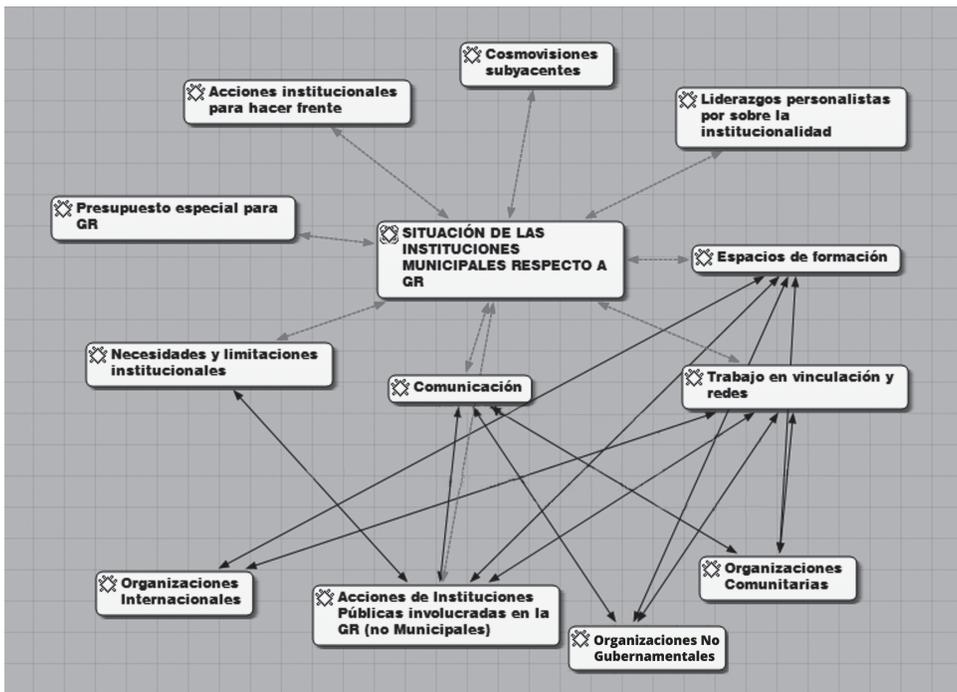
Como se puede apreciar en la Figura 1, la plataforma para la participación ciudadana en la GR es una construcción de los actores sociales principales, la sociedad civil y sus organizaciones con los actores municipales. A través de los actores municipales, las instituciones públicas no municipales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales desarrollan sus estrategias para incidir y modificar los escenarios. Las empresas privadas tienen otros intereses e interactúan coyuntural y ocasionalmente.

Situación de las instituciones municipales respecto a la gestión del riesgo

Con esta categoría se busca interpretar qué tan preparadas se encuentran las instituciones municipales para actuar en los diferentes escenarios de GR. A partir de aquí se puede comprender cómo interactúan el presupuesto específico asignado para la GR, las necesidades y limitaciones institucionales, los estilos de liderazgo que tengan sus funcionarios, las cosmovisiones que los funcionarios tengan sobre los actores comunitarios, y las estrategias para desplegar las acciones que les permitan afrontar los eventos que se dan dentro de los escenarios de la GR.

En relación con las características e intereses tan diferentes de los actores, la variedad constituye un desafío en sí mismo (Figura 2). Para garantizar cierta eficacia es fundamental manejar estrategias de comunicación y construir redes de trabajo complejas, en diferentes niveles. También es un requisito propiciar espacios de formación, capacitación y concienciación permanentes para distintos tipos de actores.

Figura 2
Situación de las instituciones municipales respecto a la gestión del riesgo



Fuente: elaboración propia.

Vinculación con las instituciones públicas nacionales

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) fue la institución mencionada en todas las entrevistas e identificada 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, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es mencionado como 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 también fueron mencionadas, pero con énfasis en actuaciones negativas, como un obstáculo burocrático para acceder a los recursos. Específicamente, la Gobernación de Villa Hayes (que corresponde al territorio de Bajo Chaco) fue identificada así, debido al fuerte choque político que existe entre esta 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.

Según la necesidad del evento, las instituciones que coyunturalmente apoyan las acciones de la SEN y el Ministerio de Salud son el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y el Ministerio del Trabajo (MT). Dentro de su ámbito, el MEC cuenta con un responsable asignado a la GR 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 más 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

El trabajo en redes genera sinergias y es una de las estrategias que mejor responden a las necesidades complejas de las situaciones de riesgo.

de dar solución de fondo y definitiva a los problemas (entubamientos y canalizaciones, puentes, tratamientos de borde de causes, 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, puntualmente cuando existen fondos para atender déficits habitacionales cualitativos derivados de los eventos de la emergencia. También se atribuye a su actuación el “deber ser” y se menciona que debería ser más activo, porque debe atender el componente urbano.

Los funcionarios municipales mencionan al MOPC y al MDS como las dos instituciones que, trabajando en coordinación, solucionarían el problema que origina o potencia el riesgo. Aluden 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. Con las entrevistas realizadas a funcionarios municipales se detecta que existen iniciativas para la conformación de redes de trabajo en proceso. En algunos casos existen redes formadas y activas incluso en momentos en que la emergencia no está en curso. Abundan las menciones al trabajo en red pensado y armado especial y únicamente para atender la emergencia del momento. En estos casos la estrategia de comunicación está basada en la tecnología portátil, generalmente se trata de la vinculación rápida a través de grupos de WhatsApp y vía teléfono celular. Para el trabajo en red surgen nuevas instituciones que no habían sido identificadas cuando se consultaba anteriormente sobre instituciones que actúan ante situaciones de riesgo.

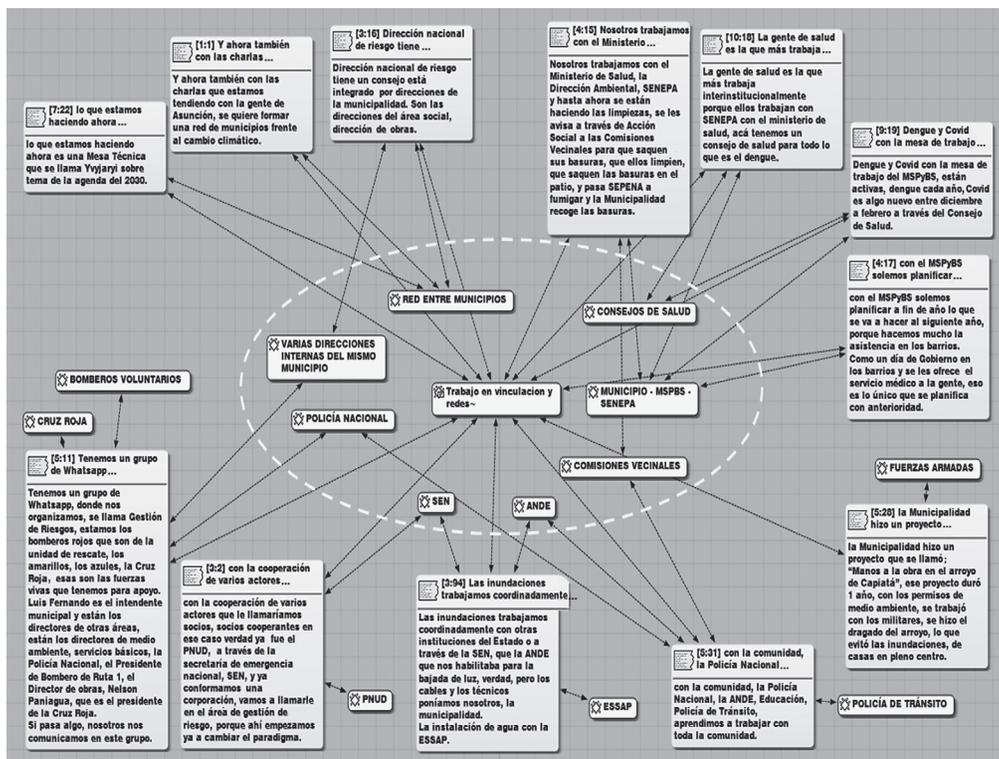
Las instituciones más mencionadas por los municipios para el trabajo en red fueron:

- SEN, Policía Nacional, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo (SENEPA) y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), entre las instituciones públicas.

- Los consejos de salud y las redes entre municipios, como espacios de participación interinstitucional.
- Dentro de los municipios, 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.

La Figura 3 muestra las conexiones del trabajo en red y vinculaciones establecidas para la gestión del riesgo. Este esquema no ordena la información en cuadrantes, por lo cual la posición de los nodos en el lienzo no guarda relación con características ni condiciones. En este esquema se pueden leer las citas dentro de las entrevistas donde se menciona cada uno de los nodos identificados.

Figura 3
Trabajo en vinculación y redes



Fuente: elaboración propia.

La estructura institucional está diseñada, más bien, para atender de manera reactiva a los productos o las consecuencias de las situaciones en las que el riesgo se materializa en emergencias.

También aparecen en las entrevistas menciones a situaciones que constituyen barreras para la construcción de redes, algunos indicadores de divisiones o exclusiones de actores importantes que minan la posibilidad de su construcción. Situaciones donde la gobernación con sus acciones en el territorio excluye al actor municipal, generan un efecto de baja sostenibilidad en los proyectos. En general los impactos de las situaciones de emergencia por catástrofes en una base social de construcción de riesgo creciente, con el abordaje reactivo que todavía tiene por parte de los actores institucionales, son difíciles de afrontar. Mucho más se complica sostener la acción en el tiempo si no existe un abordaje en red, con el involucramiento activo de todos los actores sociales en los distintos niveles.

En cuanto a las estrategias y espacios de formación, los entrevistados mencionaron las capacitaciones lideradas por las instituciones enfocadas a los servidores municipales o gubernamentales. Las comunidades participan en jornadas de concienciación menos formales y enfocadas en temas puntuales.

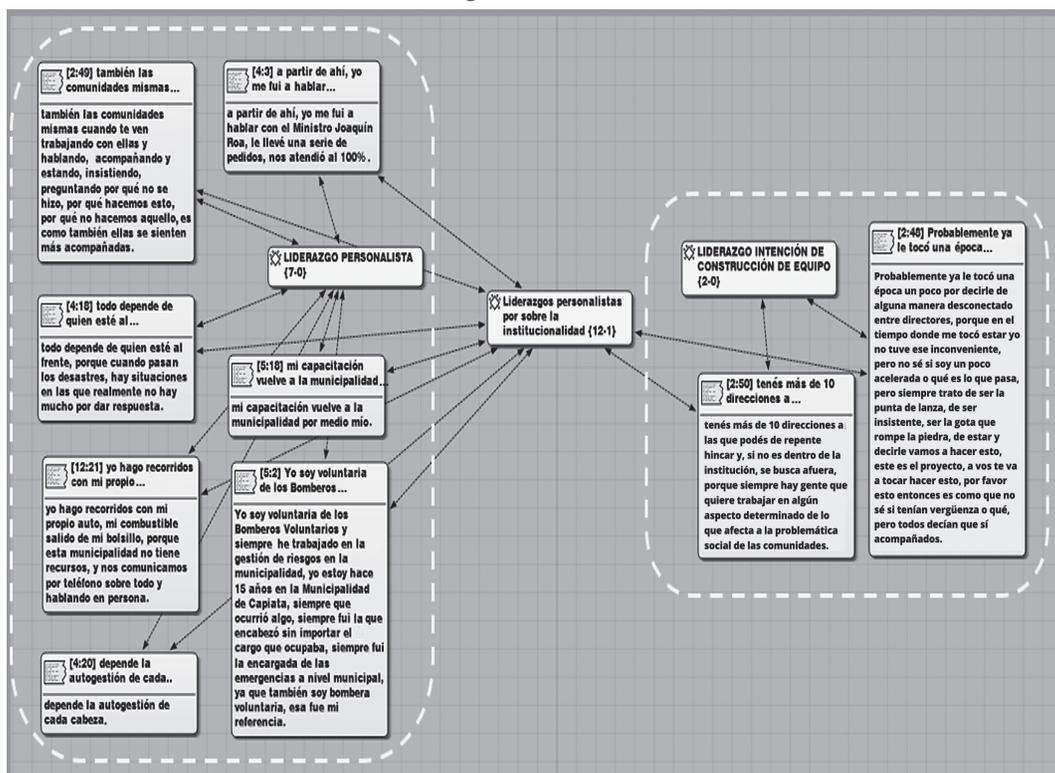
Estilos de gestión y liderazgo

En las entrevistas se mencionan rasgos del estilo de liderazgo personalista, que pone gran peso en el liderazgo personal individual, 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, la conformación de redes de trabajo se torna más difícil. Al haber pocas posibilidades de delegación, los procesos pueden volverse ineficientes y los líderes agotan sus energías con rapidez. Cuando estas personas dejan el puesto los cambios son drásticos 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 liderazgo 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 los productos o las consecuencias de las situaciones en las que el riesgo se materializa en emergencias.

La Figura 4 muestra las agrupaciones de citas resultantes de las entrevistas. Se leen entre líneas algunos rasgos subyacentes de los estilos de liderazgo. Se verifican en el gráfico más citas aludiendo al liderazgo personalista y se detallan algunas de sus características. Luego, se observa una configuración intermedia en la búsqueda de un liderazgo más horizontal y distribuido, donde se puede percibir una intención de construcción de equipos de trabajo.

Figura 4
Liderazgos institucionales



Fuente: elaboración propia.

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, representados en la Figura 5.

En el grupo A se agruparon las menciones que hacen alusión a la acción reactiva:

- “Todos los días estamos apagando incendios”: esta mención refiere justamente a una serie de testimonios de los entrevistados que describen la actividad reactiva predominante.

- “Los eventos les rebasan, no pueden sistematizar información”: nuclea una serie de citas que mencionan que la intención de sistematizar información se ve una y otra vez impedida por la emergencia.

- Reacción ante las situaciones de emergencia lo más rápido posible, se concentran en las poblaciones afectadas.

En el Grupo B se concentran los nodos que indican acciones de anticipación a los eventos:

- Implementación del Manual Esfera.
- Alertas tempranas y acciones de limpieza.
- Trabajo en prevención, limpieza de causas, obras complementarias viales de canalización. Mapeo de puntos críticos. Recolección de residuos en asentamientos.

- Control, fiscalización y multas para baldíos, limpieza y para quema de basura.

El Grupo C concentra las menciones que aluden al trabajo con las organizaciones vecinales y la búsqueda del fortalecimiento de dichas organizaciones:

- Trabajo lo más directo posible con las comisiones vecinales, que dan la voz de alerta, y también a través de los centros municipales.

- Apoyo y acompañamiento a las organizaciones comunitarias para fortalecer su organización.

- Ubicación de familias en espacios públicos con carta compromiso. Desalojos posteriores.

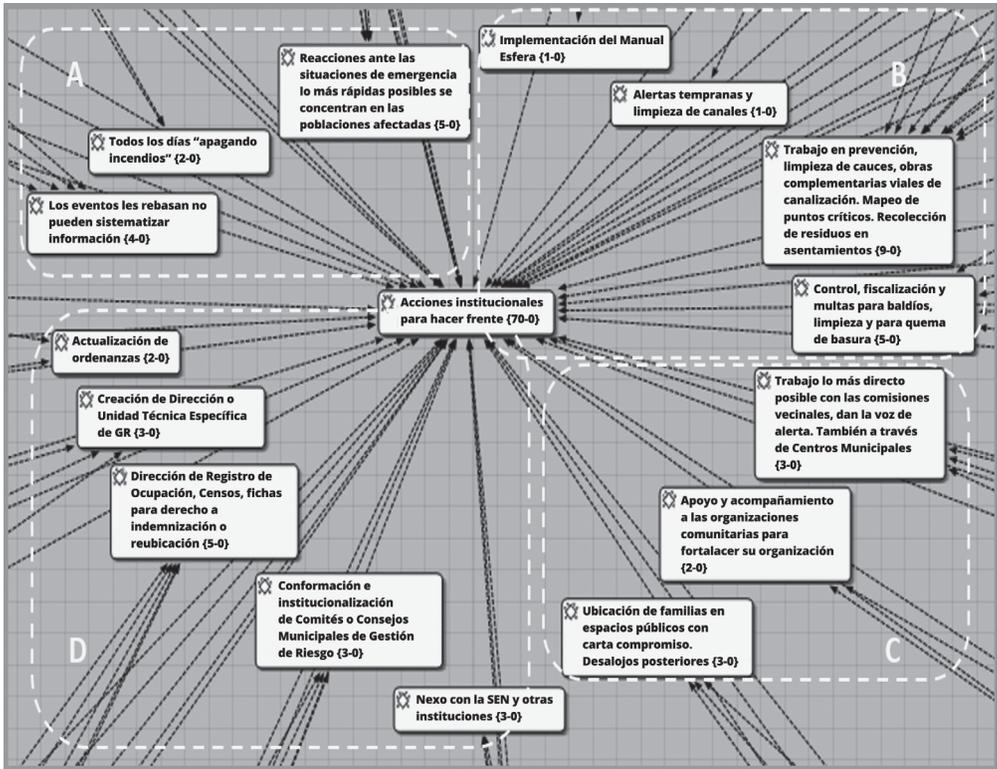
El Grupo D nuclea los nodos que tienen relación con la acción de fortalecimiento institucional municipal para trabajar la GR:

- Actualización de ordenanzas.
- Creación de una dirección o unidad técnica específica de GR.
- Dirección de registro de ocupación, censos, fichas para derecho a indemnización o reubicación.

- Conformación e institucionalización de comités o Consejos Municipales de GR.

- Nexos con la SEN y otras instituciones.

Figura 5
Acciones institucionales para hacer frente a emergencias y gestión del riesgo



Fuente: elaboración propia.

Se puede rescatar de este análisis que, al menos, se reconoce la importancia del trabajo con las organizaciones vecinales, de su participación, y de lo fundamental que es su fortalecimiento.

La comunicación relacionada a la gestión del riesgo

Sobre la comunicación relacionada a la GR, 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, una comunicación más bien política. Pocos contestaron con información acerca de la comunicación para el acceso a la información pública, que incluye la comunicación en un sitio de acceso público de los censos que se realizan, los proyectos que se hacen y sus presupuestos. Muy pocos mencionaron el tipo de

comunicación que sirve para que la opinión pública pueda conocer los instrumentos de los que dispone la municipalidad para canalizar pedidos, realizar denuncias y para la capacitación.

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

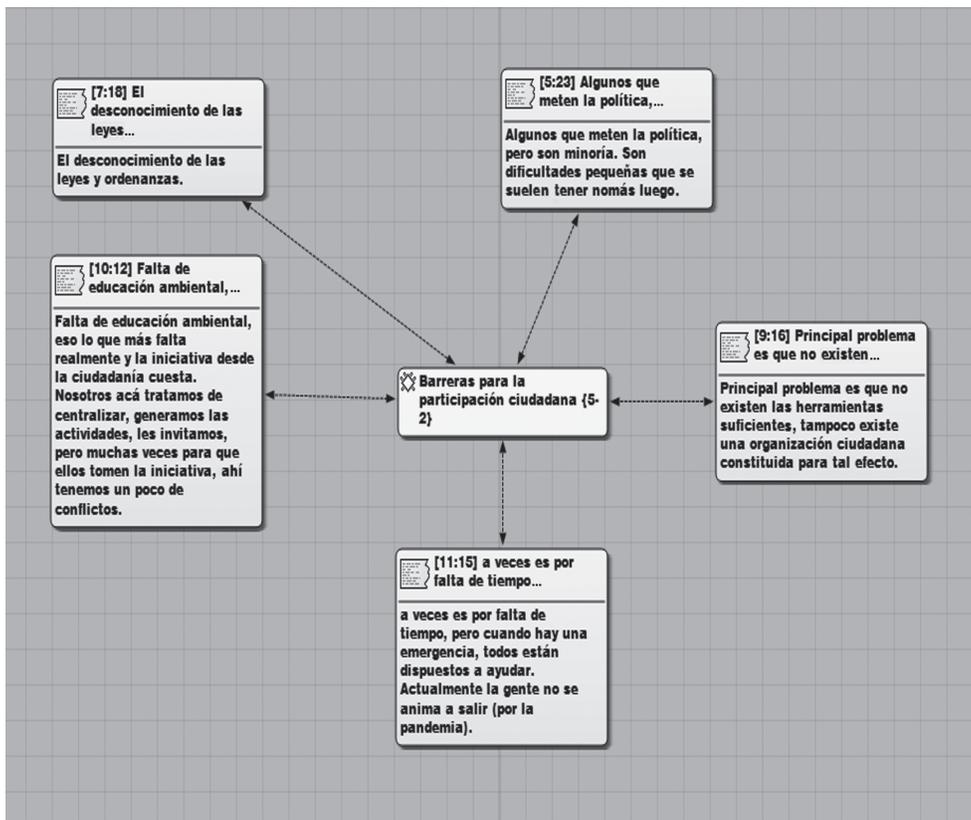
- Los grupos de WhatsApp para alerta temprana y para gestionar crisis, pero también para convocar a reuniones y hacer seguimiento de proyectos.
- Las llamadas directas a celulares para solicitar insumos a actores clave y para gestionar crisis, pero también para convocar a reuniones y hacer seguimiento 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 al hablar 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. Este dato no es menor, ya que al parecer muestra que no se le visualiza como comunicación. Por lo tanto, no se comprende que la comunicación para la acción debe ser encarada también con un análisis comunicacional, donde se tienen que identificar tipos de interlocutores y públicos y donde es importante identificar también 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 recolectar de las entrevistas, este tipo de comunicación informal se subestima y se improvisa mucho su manejo.

Barreras para la participación ciudadana y cosmovisiones subyacentes

Los entrevistados mencionaron algunas barreras para la participación ciudadana como el desconocimiento de leyes y ordenanzas y de la gravedad de las situaciones, la falta de educación ambiental y educación global. También mencionaron que no existen herramientas o instrumentos para la participación, que no existen las organizaciones constituidas para el efecto y que no existen los canales o los espacios de participación.

Figura 6
Barreras para la participación ciudadana



Fuente: elaboración propia.

Algunas cosmovisiones subyacentes que se pueden entrever en las entrevistas son las imágenes que tienen los entrevistados sobre los actores comunitarios. Se trata de prejuicios que de alguna manera también constituyen barreras para la participación.

Además, algunos entrevistados identifican otros problemas: "Falta de tiempo o de interés, por parte de la gente, y 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).

Es fundamental indagar en este punto para entrever qué 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 que se pueden entrever en las entrevistas son las imágenes que tienen los entrevistados sobre 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 GR en la función de la municipalidad. Otros señalan que existe un problema cultural y que hay que enseñarle a la gente democracia, participación y a ser institucionalista. Algunos manifestaron que se trata de una actitud fatalista persistente en las comunidades vulnerables: “Estos problemas los vienen viviendo estas comunidades de generación en generación” (P7), como si ya tuvieran normalizada esa manera de vivir y, por lo tanto, no van a colaborar ni van a participar. También se preguntan: “¿Por qué, desde la municipalidad, debemos solucionar los problemas de esta gente que no paga impuestos?” (P5). Otros critican los prejuicios de sus compañeros hacia las comunidades vulnerables: “Contra esto debemos luchar todos los días” (P3).

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. Producto de la interpretación de los resultados, durante el procesamiento e identificación de categorías de manera aproximativa y surgente, se generaron las vinculaciones con el marco teórico precedente. Los resultados confirman el enfoque de la construcción social del riesgo (Lavell, 2007; Lavell y Lavell, 2020), comprendido como 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 de la sociedad. Esta construcción tiene una cara visible y objetiva, pero su fuente de generación es otra cara más difícil de ver: el sustrato de las interacciones y concepciones que pertenecen al campo social.

Es en este concepto de riesgo donde cobra relevancia la situación de vulnerabilidad y vulnerabilidad crónica. Este concepto y sus implicancias en el territorio del Gran Asunción concuerdan con los resultados de la investigación sobre las urbanizaciones populares en el AMA, 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 del Gran Asunción involucra una condición de mayor riesgo comparativo y de

exposición permanente y sistemática a situaciones de emergencia, que a su vez genera prácticas de gestión prebendarias.

Son muy pocas las municipalidades que tienen dependencias especialmente conformadas para la GR. El caso de Asunción es excepcional, pues es la única que cuenta con una dirección, una ordenanza específica y 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 han conformado equipos de trabajo para la GR. Esto genera una serie de vacíos en la atención a las necesidades complejas de la GR, pues existen áreas que no son atendidas y problemáticas que no hay cómo canalizar. Como la temática de la GR no se encuentra debidamente institucionalizada, los espacios, herramientas legales y protocolos no existen, dificultando el trabajo en red y en equipos multidisciplinarios, estrategia indispensable para abordar la complejidad que caracteriza la atención del riesgo. Esto hace que se trabaje casi siempre focalizando acciones de respuesta, reactivas, puntuales y no sistemáticas, que desgastan a los servidores municipales y que no resultan sostenibles.

En 4 de los 13 municipios analizados se encontró algún tipo de unidad de GR en proceso de iniciación. Se percibe un esfuerzo por tratar de vincularse y trabajar en red con las otras direcciones de la institución, con instituciones públicas no municipales y con la ciudadanía organizada. En estas instituciones hay personal con conocimiento, 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, estos municipios cuentan con algunas herramientas y estrategias ya iniciadas, desde una visión más compleja e integradora, sobre las que se empieza a atender la prevención mediante algunas iniciativas concretas.

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

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

- En el nivel 2 se ubican las instituciones que se encuentran en un proceso de formalización y fortalecimiento interno y que 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 trabajo en este nivel.

- En el nivel 3 están las instituciones que ya cuentan con la formalización e institucionalización de las instancias y los espacios para la GR 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.

Respecto a las plataformas de participación ciudadana, en esta investigación el concepto de participación está basado en la participación integral desde la toma de decisiones, pasando por las etapas de planificación, ejecución, monitoreo y control de la gestión. 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) fue la institución identificada como más importante y protagonista en materia de actuación ante desastres, apoyada en los momentos de emergencia por las Fuerzas Armadas y las gobernaciones. Se menciona al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social como la institución que actúa ante situaciones que impactan en la salud pública, como las epidemias. Las gobernaciones fueron mencionadas, pero con énfasis en actuaciones negativas, como un obstáculo burocrático para acceder a los recursos.

Las instituciones que apoyan coyunturalmente 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 Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) se le atribuye un deber ser, los entrevistados mencionaron que debería estar más activo, porque debe atender el componente urbano. Se mencionan al MOPC y al 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 cuando está instalada la situación de emergencia, para 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. El liderazgo personalista, eminentemente centrado en el individuo y persona del líder, sus capacidades y atributos, predomina sobre los liderazgos horizontales más cercanos a los modelos democráticos.

La participación en los territorios es muchas veces activada y mediada por los liderazgos. El liderazgo personalista, eminentemente centrado en el individuo y persona del líder, sus capacidades y atributos, predomina sobre los liderazgos horizontales más cercanos a los modelos democráticos. A partir de la influencia de los modelos de participación y los liderazgos, los resultados obtenidos permiten comprender los estilos en la comunicación como un subproducto.

El análisis de los relatos de experiencias de los sujetos, donde subyacen puntos de vistas e imaginarios, permitió identificar las prácticas implementadas y las principales lecciones aprendidas en la gestión local de riesgo por desastres. Si bien se concluye que el desarrollo de la gestión local de riesgo en los municipios del Gran Asunción es insuficiente, la identificación de las barreras y dificultades para el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en la GR constituye un aporte importante, que podrá influir en el cambio de prácticas perjudiciales en la gestión municipal de riesgo de desastres. En este sentido, es muy importante propiciar una reingeniería de cambio hacia una cultura organizacional sustentada en los liderazgos de estilo horizontal, que generen las condiciones para la formación de cuadros y equipos de trabajo, y la construcción de redes de trabajo de funcionamiento permanente con miras a la ejecución de acciones de anticipación, basadas en la investigación y la planificación.

Bibliografía

- BID. ICES (2019), "Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)", en *Plan de Acción - Área Metropolitana de Asunción*, Asunción, BID. ICES, <https://webimages.iadb.org/PDF/Plan+de+Acci%C3%B3n+ICES+Asunci%C3%B3n.pdf>.
- Borja, J. (2000), *Descentralización y participación ciudadana*, Xalapa-Enríquez, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara.
- _____ (2002), "Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 19 (Política y Democracia), pp. 57-65.
- Canese de Estigarribia, M. I. (2019), "Liderazgo, participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción, Paraguay", en *Acta Scientiarum: Human and Social Sciences*, Vol. 41 N° 2, pp. 2-10.

- Canese de Estigarribia, M. I.; Vuyk Espínola, C. M.; Sagüi, N. J.; Ibarra Díaz, G. A.; Pignata, R. M.; Velázquez Gauto, N. A.; Villalba Medina, G. R.; Laterra, D. F.; Allende Chamorro, J.; Godoy, P.; y Duré Bañuelos, V. (2019), "Urbanización popular en la ciudad de Asunción, Paraguay", en *Revista INVI*, Vol. 34 N° 95, pp. 9-42.
- Canese, R. y Canese, M. (2016), *La lucha por la tierra en Asunción: la conveniencia de la defensa costera para los Bañados*, Asunción, Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción.
- Díaz Aldret, A. (2017), "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 26 N° 2, pp. 341-379.
- Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (2020), "Plan indígena de acción climática y reducción del riesgo de desastres", Asunción, FAPI; WWF Paraguay; Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education; Tamalpais 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", en *Arquitecno*, Vol. 15, pp. 17-26.
- Flores López, A. R.; Ibarra, G.; Prieto, V.; Estigarribia, S.; y Vuyk, C. (coords.) (2018), *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*, Asunción, Cultura y Participación para el Cambio Social.
- Galeano Monti, J. (2017), *Territorios de exclusión social*, Asunción, Enfoque Territorial.
- Lavell, Allan (2007), "Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo", Lima, Comunidad Andina; Comisión Europea; Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina.
- Lavell, Allan y Lavell, Chris (2020), "El COVID-19: relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión", Panamá, 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.
- Martínez Rubiano, M. T. (2009), "Los geógrafos y la teoría de riesgos y desastres ambientales", en *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, Vol. 14, pp. 241-263.
- Melero, H. (2018), "Espacios y prácticas de participación ciudadana: análisis y propuestas educativas desde un enfoque intercultural", en *Pedagogía Social: Revista Interuniversitaria*, N° 32 (Tercera Época), pp. 176-177, <http://gredos.usal.es/handle/10366/140033>.

- Morris, F. (2014), Diagnóstico del sector vivienda, Asunción, BID.
- Ortiz, L.; Goetz, K.; y Gache, C. (2020), "Mutaciones espaciales y cambios socioeconómicos en el espacio urbano de Asunción y su Área Metropolitana", en *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 25 N° 1.290, pp. 1-27.
- Parés i Franzi, Marc (coord.) (2009), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel; Generalitat de Catalunya.
- Parés i Franzi, Marc y Resende, Paulo (2009), "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades", en *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Marc Parés i Franzi (coord.), Barcelona, Ariel; Generalitat de Catalunya, pp. 77-100.
- PNUD (2021), *Guía para la elaboración de planes municipales: gestión y reducción de riesgos*, Asunción, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible; PNUD, https://www.sen.gov.py/application/files/6216/1314/3165/PMGRR_PNUD.pdf.
- Rivas Casarrubia, J. D. (2020), "Indicadores de vulnerabilidad social como herramienta de planificación y gestión de riesgos ambientales en Colombia", en *In Vestigium Ire*, Vol. 14 N° 1, pp. 41-55.
- Rodríguez, J. C. (2014), *Vínculos y territorios: actores y capital social en el Departamento Central del Paraguay*, Asunción, Instituto Desarrollo, Participación y Ciudadanía; Gobernación del Departamento Central.
- Sagüi, N. J.; Canese de Estigarribia, M. I.; y Estigarribia Canese, S. E. (2020), "Derechos socio-ambientales en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Asunción, Paraguay", en *Revista F@ro*, Vol. 1 N° 31, pp. 47-74.
- 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, FLACSO; Agencia Sueca para el Desarrollo Institucional.
- Vuyk, Cecilia (2014), "Ribera del río, desarrollo de la ciudad: proyectos en disputa. Plataforma temática de riesgo urbano", Asunción, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres; Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch.