

**Participación ciudadana en la gestión de riesgos, en el Área  
Metropolitana de Asunción y Bajo Chaco, Paraguay**

**Citizen participation in risk management, in the Metropolitan Area of  
Asunción and Bajo Chaco, Paraguay**

Marta Isabel Canese de Estigarribia  
Universidad Nacional de Asunción  
<https://orcid.org/0000-0002-4655-6245>

Néstor Javier Sagui Gómez  
Naturaleza para la Vida - Centro de Investigación y Desarrollo  
<https://orcid.org/0000-0003-4168-312X>

Ricardo Estigarribia Velázquez  
Naturaleza para la Vida - Centro de Investigación y Desarrollo  
<http://orcid.org/0000-0001-9234-8941>

Silvia Elisa Estigarribia Canese  
Naturaleza para la Vida - Centro de Investigación y Desarrollo  
<http://orcid.org/0000-0001-9234-8941>

**Resumen**

Este estudio presenta los antecedentes y la evolución histórica de la participación ciudadana en la gestión de riesgos por desastres naturales en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, en el periodo 2010-2020. La metodología aplicada fue la revisión bibliográfica sistematizada, desarrollada en sus cuatro fases: búsqueda, evaluación, análisis y síntesis. Los resultados obtenidos identifican los principales antecedentes y la evolución histórica de la gestión de riesgos de desastres naturales en el periodo de del estudio, en informes de organismos oficiales nacionales e internacionales y estudios científicos publicados. Las publicaciones revisadas destacan la importancia de la participación ciudadana en las etapas de toma de decisiones, planificación, ejecución y control de la gestión de riesgos por desastres naturales. Sin embargo, esa participación se limita a iniciativas solidarias, con escaso poder de decisión, incidencia y control en la gestión de riesgos a nivel nacional y local.

Palabras clave: urbanizaciones populares, ciudadanía, sociedad civil, solidaridad.

## **Abstract**

This study presents the background and historical evolution of citizen participation in natural disaster risk management in Asunción, Metropolitan Area and Bajo Chaco, in the period 2010-2020. The methodology applied was the systematized bibliographic review, developed in its four phases: search, evaluation, analysis and synthesis. The results obtained identify the main background and historical evolution of natural disaster risk management in the study period, in reports from national and international official organizations and published scientific studies. The reviewed publications highlight the importance of citizen participation in the decision-making, planning, execution and control stages of natural disaster risk management. However, this participation is limited to solidarity initiatives, with little decision-making power, influence and control in risk management at the national and local level.

Keywords: popular urbanizations, citizenship, civil society, solidarity.

## **Introducción**

Este estudio analiza los antecedentes y bases teóricas de la participación ciudadana en la gestión de riesgos por desastres naturales en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, durante el periodo 2010-2020. Este territorio es el escenario de las crecidas cíclicas del Río Paraguay que, en sinergia con los fenómenos del Cambio Climático, la urbanización informal y la densificación de la población, han generado un complejo escenario de riesgo urbano creciente.

El estudio adopta la orientación de la epistemología crítica, en la que el objeto de estudio no es una copia de la realidad, sino que propone la inclusión de dimensiones de la realidad en el objeto, reposicionando el problema de la neutralidad en la comprobación científica (Zemelman, 2011). El enfoque del estudio se centra en la construcción social de riesgo desde la participación ciudadana, donde las variables sociales, como participación ciudadana y vulnerabilidad, se integran con las ambientales. La investigación se fundamenta en la teoría crítica, estructurada en tres ejes teóricos que interactúan de forma

dialéctica: la realidad social, el sujeto y el conocimiento (Zemelman, 2005). En este marco, la acción de los sujetos debe fortalecerse para construir un presente potencial de transformación social, sin imposiciones ni metas externas a su subjetividad. Para Zemelman (1989, p. 68), el sujeto social “sintetiza en su experiencia una historicidad y un proyecto de futuro”.

La participación ciudadana es entendida en este estudio como el 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. 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 y 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.

El concepto de desastres naturales aplicado en esta investigación responde a una perspectiva crítica, y a la vez interdisciplinaria. Los desastres naturales, en esta concepción, no son el resultado directo de un evento natural solamente. Su concepción implica un conjunto de factores interrelacionados, donde las desigualdades sociales, el comportamiento del ciudadano, la exclusión territorial, económica y social de colectivos vulnerables y las condiciones ambientales interactúan (Lavell, 2007, 2020).

La gestión de riesgos se define como el proceso de planificación, ejecución y evaluación de las políticas, estrategias y medidas aplicadas para prevenir, impedir, reducir, controlar y recuperar los daños ocasionados a la población y el medio ambiente. Comparte en este punto el concepto propuesto por el PNUD, que define a la gestión de riesgos como: “un proceso social que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prevenir, recuperar y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, bienes y servicios, así como el ambiente” (PNUD, 2014, p. 10).

La metodología aplicada fue la revisión bibliográfica sistematizada, desarrollada en sus cuatro fases: búsqueda, evaluación, análisis y síntesis

(Codina, 2018). Su función es la identificación de las tendencias y corrientes principales en un área, así como la detección de huecos y oportunidades de investigación. También cumple la función de demostrar que los autores han examinado de forma rigurosa y sistemática las investigaciones previas, dado el carácter acumulativo de la ciencia.

La construcción de las teorías de los desastres se ha conformado con los aportes científicos de diversas disciplinas, que contribuyen a la comprensión de los aspectos físicos, sociales, ambientales y sistémicos de los mismos, y han influido en la gestión de riesgos en todo el mundo. La geografía física, los estudios geomorfológicos, la climatología y la hidrología contribuyen a explicar y realizar predicciones de los posibles desastres. Burton, Kates y White clasifican los desastres naturales según su agente causal: climático, geológico, florales y faunísticos. Proponen siete criterios para evaluar el riesgo de los fenómenos ambientales: la magnitud del fenómeno, la frecuencia, la duración, la velocidad en que ocurre desde las primeras señales hasta su máximo, la distribución regular o aleatoria en el tiempo, la extensión territorial que afecta y el grado de concentración espacial en el territorio afectado. (Burton, Kates y White, 1978, apud Rubiano, 2009).

Durante mucho tiempo las cuestiones sociales y humanas no fueron consideradas en los estudios o la gestión de desastres. Actualmente, el aporte de las Ciencias Sociales permite comprender la problemática social y cultural que acompaña a los desastres, para orientar la gestión, actuación, participación y educación de los ciudadanos. Con estos aportes, el riesgo y el desastre adquieren otra perspectiva, y pasan a ser entendidos como problemas de la adaptación y articulación humana con el ambiente. En este nuevo enfoque, la clasificación de los desastres se amplía a cuatro categorías: naturales, sociales, humanos y seminaturales. Y se clasifican en incontrolables, entre los que se citan a las epidemias, los incendios, los tornados; y los controlables, que incluyen a la inundación, el accidente de tránsito, la contaminación del agua (Kates, 1970, apud Rubiano, 2009). Finalmente, Enrico Quarantelli, Russell Dynes, Lavell y otros investigadores de esta problemática, estructuran la "Sociología de los Desastres", dada la necesidad de una mayor precisión en la concepción de desastre natural. Se trata de una concepción multidisciplinaria, que incluye los

diversos factores y escenarios (Quarantelli, 1985). Sin embargo, la concepción tradicional antropocéntrica todavía es aplicada:

Con los progresos realizados en el desarrollo de conceptos, tecnología y ciencia en las últimas décadas, y la eliminación sistemática de la terminología de 'desastres naturales' de la literatura y las acciones de la Organización para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (UNDRR por sus siglas en inglés), la noción de que los desastres son 'naturales' sigue siendo generalizada, especialmente entre los políticos, los bancos de desarrollo, las compañías de seguros y el público en general (Lavell & Lavell, 2020, p. 9).

### **Gestión de riesgo de desastres**

La gestión de riesgo de desastres sólo puede entenderse y proyectarse de forma integrada con la gestión del desarrollo. 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. Este autor señala que la consideración de la percepción de la población afectada por el desastre puede contribuir, en gran medida, a reducir el grado de vulnerabilidad social. De acuerdo con Lavell: "la primera premisa sobre la gestión del riesgo sea que no puede divorciarse como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales. O sea, el riesgo y su gestión no son algo externo al desarrollo, sino un componente íntimo, intrínseco de él" (Lavell, 2007:26). Este cambio de perspectiva hace necesario replantear las responsabilidades y compromisos, tanto institucionales como también de los responsables de la planificación del desarrollo, las municipalidades, la gestión ambiental, las comunidades y sus organizaciones, entre otros actores. Para Lavell & Lavell (2020, p. 4):

El riesgo económico asociado con las amenazas físicas, como terremotos e inundaciones, incluye daños directos y pérdidas a elementos construidos y a los activos económicos existentes, seguido de pérdidas futuras vinculadas con el empleo, la producción, el consumo y los ingresos. Estos impactos afectan a diferentes indicadores macro y

microeconómicas durante un período prolongado después del evento. El gobierno no tiene ninguna influencia coyuntural sobre el daño directo asociado con tales acontecimientos físicos en el momento en que sucedan. Sin embargo, la planificación, gestión e intervención ex ante influye positiva o negativamente en los niveles potenciales de riesgo, dependiendo de la sensibilidad al riesgo de tales acciones.

Las causales de riesgo y desastre también son cuestionadas por dichos autores, 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 desarrollo como parte del problema. Afirman Lavell & Lavell (2020, p. 5): “Ya sea considerado desde el ángulo de la causalidad de riesgo y los impactos de desastres o desde el ángulo de la recuperación y reconstrucción, el análisis que ofrecemos confirma una visión social de la construcción del riesgo desastre”. Al analizar esa visión social, cuestionan la consideración de los elementos naturales como enemigos o amenazas. Para ellos, el riesgo, la amenaza y los impactos causados por los desastres son construidos por la sociedad. Desde esa perspectiva, es la sociedad, colectiva o individualmente el verdadero enemigo, antes que el evento natural. Al desconsiderar el componente antropogénico de las amenazas o desastres naturales, se disfraza la responsabilidad colectiva en la construcción del riesgo “...practicando un tipo de animismo en asignar a eventos inertes o naturales características humanas (tipificado en la idea de huracanes o terremotos “asesinos”) e invitando una vuelta a formas de control y atención tipo comando – control” (Lavell & Lavell, 2020, p. 5).

Lavell & Lavell (2020, p. 5) estructura los elementos a tomar en cuenta y los procedimientos que deben ser aplicados en la gestión del riesgo de desastres:

- La construcción social del riesgo, en sus tres dimensiones: amenaza, exposición y vulnerabilidad.
- Equilibrio y retroalimentación entre las tres dimensiones, en los diversos contextos de riesgo.

- Modelización y proyección de impactos sociales y económicos a corto, mediano y largo plazo, con y sin medidas de reducción de riesgos.
- Identificación de poblaciones vulnerables y sus necesidades prioritarias.
- Mecanismos de protección social para las poblaciones vulnerables.
- Atención a la influencia de factores asociados a la vulnerabilidad social crónica, como la exclusión, la pobreza, la informalidad y otros, que incrementan el impacto del riesgo o la amenaza para los sectores sociales afectados.
- Enfoques de gestión de riesgos correctivos, prospectivos, reactivos y compensatorios.
- Intervenciones estructurales y de modificación de comportamientos establecidos que pueden contribuir a mitigar o controlar el riesgo.
- Sistemas de alerta temprana para reducir el impacto del riesgo a corto plazo.
- Planes de recuperación o reconstrucción que aumenten la resiliencia y reduzcan la exposición al riesgo en el futuro.

### **Dimensión local de la gestión de riesgo**

La dimensión local, en la nueva práctica de gestión de riesgo, adquiere una gran importancia. Puede tratarse de desastres naturales de grandes dimensiones, o también desastres menores, que reciben menor atención en las noticias, las acciones de organizaciones humanitarias y los gobiernos. Estos desastres de menor magnitud, como los causados por inundaciones, sequías, tempestades, deslizamientos, incendios y otros, pueden ser muy destructivos en términos de vidas humanas, medios o condiciones de vida de los colectivos afectados. Es en la gestión de riesgo de estos desastres de menores dimensiones que la gestión local adquiere particular importancia, pues es a este nivel que el riesgo y los factores que intervienen en él son identificables con mayor precisión. Además, la gestión del riesgo a nivel local favorece la conciencia social frente al problema, facilita su vinculación con los proyectos de

desarrollo local, y articula los cambios necesarios para obtener mejores resultados (Lavell, 2007:5). Concordando con esta posición, Durán Vargas señala que la gestión local representa una “opción de acción directa sobre las condiciones más concretas de inseguridad de las comunidades y que actúa sobre las capacidades y la resiliencia que la historia y la realidad social comunitaria construyen” (Durán Vargas, 2011:42).

Estos avances teóricos tuvieron una influencia progresiva en las propuestas y declaraciones internacionales. El Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR) de 2011, presenta el tema del desarrollo y la gestión local, bajo el lema “Revelar el riesgo, replantear el desarrollo”. El documento propone un cambio radical en la gestión del riesgo, con compromiso político y responsabilidad en gobiernos centrales y locales, y la participación de la sociedad civil, especialmente las comunidades vulnerables.

### **Participación ciudadana**

El concepto de participación ciudadana, en el marco del Estado Democrático de Derecho (EDD), tiene como antecedente las reflexiones de Robert Dahl (1971), con la propuesta de poliarquía. En su obra “La Poliarquía. Participación y Oposición”, rescata el concepto de poliarquía desarrollado por Aristóteles, que se destaca por la pluralidad de actores sociales concurrentes al juego democrático. En contraposición a este concepto, la hegemonía tiene un carácter excluyente. Estas dos tendencias en pugna, poliarquía y hegemonía, han producido durante el siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI experiencias y prácticas contrapuestas en la gestión pública.

La descentralización, fortalecida desde los procesos de transición a la democracia en América Latina a finales del siglo XX, impulsa la innovación de propuestas de participación ciudadana en los gobiernos locales. Pero para Jordi Borja (2000, 2002), la participación ciudadana sólo es efectiva cuando los poderes locales tienen la atribución de incidir en los poderes que determinan el curso político, cultural, económico y social. Afirma también que la participación ciudadana es un camino que hay que desarrollar, y la innovación juega un papel importante para su ejercicio, en diversas áreas: el sistema electoral, la gestión municipal, la creación de medios de comunicación locales, las TICs y su



aplicación en la construcción de redes de información y participación, el planeamiento del territorio, la gestión ciudadana de los servicios y equipamientos urbanos, entre otros.

Jordi Borja (2000), afirma que la descentralización democrática tiene a la participación ciudadana como su principal estrategia para lograr la efectividad en la gestión local. Afirma que la proximidad del gobierno local con el ciudadano implica establecer una relación diferente de comunicación permanente y políticas públicas integradas. Para Borja (2002), 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.

La participación ciudadana resulta efectiva cuando puede incidir eficazmente ante poderes locales capaces de desarrollar una gestión pública efectiva, afirma Borja (2000). Esto implica un desarrollo de la gestión local con total competencia legal, legitimada en el marco del Estado de Derecho, y con todos los medios que implica su ejercicio. Sin embargo, la gran diferencia entre gobiernos locales y nacionales debe centrarse en su dimensión participativa. Agrega el mismo autor que el concepto de participación ciudadana presenta algunos aspectos ambiguos, en cuanto a los sujetos de la participación ciudadana, los momentos o situaciones, los temas en los que se debería incluir la participación ciudadana, las formas de participación, entre otros.

La innovación de la gestión pública, durante las últimas décadas, se ha vinculado con el diseño de estrategias y mecanismos de participación ciudadana. La experiencia ha demostrado que la participación ciudadana logra una mejor prestación de servicios públicos, en un contexto cada vez más complejo (Díaz Aldret, 2017). 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 la participación ciudadana no se limita a los espacios nacionales, en la era de la globalización. Esta nueva práctica en el ejercicio de la democracia implica un cambio en la cultura política, que incorpore el respeto al otro y la legitimidad de la pluralidad. Pero también señala que los procesos de institucionalización que pueden garantizar la participación ciudadana efectiva son débiles aún, y su aplicación es muy deficiente. 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.

Para Díaz Aldret (2017, p. 374): “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”. Afirma que los mecanismos que activan la participación ciudadana no son mejores o peores en sí, sino que dependen de los objetivos que persiguen. La gestión pública evalúa su oferta institucional para la participación ciudadana conforme a las capacidades y recursos disponibles: financieros, organizacionales, credibilidad, autoridad, etc. Díaz Aldret considera conveniente una mezcla de instancias, mecanismos e instrumentos que permitan compensar las limitaciones de uno con el potencial de otros.

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, y que para mejorar los aprendizajes ciudadanos hay que mejorar los sistemas de participación en democracia. Con estos resultados, Melero (2018) construye un modelo que combina el ejercicio y el aprendizaje de la práctica ciudadana que combina estrategias para el desarrollo del pensamiento crítico, participativo y transformador mediante la práctica reflexiva.

El aprendizaje de las prácticas de participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres sigue ese mismo camino: avanza a partir de las experiencias del propio ejercicio de participación ciudadana en la gestión de

riesgo, en un proceso reflexivo y continuo. Lavell & Lavell (2020, p. 4) afirman que: “Al examinar de cerca los diferentes contextos específicos, se puede percibir de qué manera la comprensión de un tipo de desastre ayuda a comprender a otro, y qué aspectos uno puede y debe tener en cuenta al buscar gestionar otros riesgos de desastres”.

### **La perspectiva histórica**

Los primeros estudios científicos sobre los desastres y las catástrofes naturales fueron desarrollados en el ámbito de la geografía, a mediados del siglo XVIII. Sus antecedentes remotos se encuentran en las exploraciones territoriales de la época clásica, que definen al desastre a partir del prefijo latino des (sin, carente de), y la palabra griega astren (estrella), cuyo significado literal sería “sin estrella”. La importancia de la observación de las estrellas, consideradas guías del orden de las cosas en la Tierra por los antiguos, indica que el término resume la idea de situaciones en las que se rompe el orden natural de los fenómenos.

La palabra catástrofe proviene del vocablo griego utilizado en la antigüedad katastrophé, que se compone de los vocablos kata (ruina, desgracia), y strepho, que significa convertir. Literalmente, significa convertir en ruina, de ese modo identificaban los antiguos un cambio brusco que podía alterar el orden, y causar la ruina en un ambiente determinado (Rubiano, 2009, p. 243).

La práctica de registrar los desastres, catástrofes y otros fenómenos notables de la naturaleza es muy antigua. Estos registros alertaban a los viajeros y comerciantes sobre los peligros que pudieran encontrar navegando o recorriendo territorios lejanos. Pero recién a partir del siglo XVIII se realizan algunas expediciones científicas para recolectar de forma sistemática información territorial, que incluyen datos sobre terremotos, erupciones volcánicas y otros desastres (Rodríguez de la Torre, 1992).

En América del Sur, se puede citar entre los primeros expedicionarios científicos al francés Bouguer, que recorrió Perú, Colombia y Ecuador entre 1739 y 1744. En Paraguay, Félix de Azara inicia en 1782 una expedición a partir de Asunción que dura 20 años, registrando con todo detalle el territorio, los fortines, las comunidades de pobladores y los fenómenos naturales de la región, relato que se publica con el título “Viajes por la América Meridional” (Contreras, 2011).

A partir de 1970, la hipótesis de la influencia de la percepción humana en gran parte de los desastres ha generado muchas investigaciones, especialmente en los países menos desarrollados. Las situaciones críticas de marginalidad, exclusión y dependencia plantean situaciones de riesgo, vulnerabilidad y dificultades en la recuperación de un desastre. Diversos estudios realizados en Paraguay han demostrado que las comunidades en situación de pobreza habitan, en muchos casos, territorios afectados por inundaciones y contaminación ambiental (Galeano Monti, 2017, Morínigo, 1989, Morris, 2014, Rodríguez, 2014, Vuyk 2014, Canese & Canese, 2015).

### **La influencia de los organismos internacionales**

A nivel internacional, el enfoque del problema de ciudad ha recibido hasta ahora mucho mayor énfasis que el problema de degradación ambiental, vulnerabilidad social, riesgo y desastre urbano como tal (Fernández, 1996, pag. 5), sobre todo por la tendencia generada por parte del Banco Mundial. Por un lado, porque la Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible son vistos, esencialmente, como problemas que atañen a los recursos naturales y al ecosistema. Y por otro, porque de alguna manera, los múltiples componentes de la vulnerabilidad social se han esquivado como componentes explicativos.

El problema de la prevención y mitigación de la degradación ambiental urbana recibió, durante las dos últimas décadas del siglo XX, escaso apoyo por parte de las agencias financiadoras de investigaciones. Los pocos estudios realizados, mantuvieron la mirada hacia el mejoramiento de la capacidad gubernamental y la transferencia de tecnología. En los casos del Banco Mundial, PNUD y el OECD, las soluciones tecnológicas ofrecidas se canalizan a través de gobiernos y se concentran en mecanismos de instrumentación económica y de regulaciones legales, insuficientes para introducir cambios significativos. Los principales problemas identificados, en cuanto a la investigación y la gestión ambiental urbana, se refieren a la administración del agua, la prevención y mitigación de desastres, la gestión de desechos sólidos, y la agricultura urbana, dejando de lado la prevención y mitigación de desastres. La falta de una construcción de la totalidad y la derivación de aspectos parciales resultan tan equivocadas como las soluciones tecnocráticas mismas.

Con la publicación, en 1992, del compendio editado por Alcira Kreimer y Mohan Munasinghe sobre "Manejo Ambiental y Vulnerabilidad Urbana" (Kreimer y Munasinghe, 1992), resultado de una conferencia organizada por el Banco Mundial, el tema ambiental urbano se establece en la agenda de discusión internacional, si bien en la literatura académica ya tenía antecedentes. Durante la década de los 80, el Banco Mundial había sido blanco de creciente crítica por sus políticas "anti ambientales", el fomento de inversiones que modificaban radicalmente el hábitat y el medio ambiente. En el medio urbano, sus preocupaciones habían girado alrededor de las grandes inversiones en infraestructura urbana y los tradicionales "fix" tecnológicos. A pesar de su impacto, Varley (1994) reafirmó el enfoque tecnocrático de la publicación, al concluir que las soluciones planteadas apuntaban esencialmente hacia la transferencia de tecnología, una modernización institucional y una reducción de la vulnerabilidad física de la ciudad. La vulnerabilidad se redujo en gran medida a las características de las edificaciones. El riesgo que enfrenta la población se considera, como dice Varley, un problema de ignorancia o de estar fuera del circuito informacional.

Los argumentos de Varley se encuentran validados, en cierta medida, en una publicación del IDRC de Canadá, editada por Mougeot y Massé, en 1993 (1993, pp. 22-24; traducida al español en Lavell (1994)). Esta publicación, "Gestión Ambiental Urbana: Desarrollando una Agenda Global de Investigación", presenta importantes parámetros para la investigación y acción en el campo de la Gestión Ambiental Urbana. Afirma que las agencias donantes, instituciones y editoriales han sido lentas para llevar a cabo y divulgar investigaciones sobre los problemas ambientales urbanos del Tercer Mundo (Urban Environmental Management Developing a Global Agenda, 1993).

En el siglo XXI, la gestión de riesgos ha pasado de la respuesta ante los desastres, a la reducción de éstos, recalcando el papel esencial que juega la acción humana. En enero del 2005, en Hyogo (Japón) se celebró la novena sesión plenaria de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, que aprobó el Marco de Acción 2005-2015, en el que se definen las estrategias para lograr el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, impulsando acciones que promuevan la conciencia y el

conocimiento que permitan resistir el impacto negativo de los peligros naturales, así como el manejo del riesgo antrópico.

### **La participación ciudadana en la gestión de riesgo**

La incorporación de la participación ciudadana en la gestión de riesgo es todavía más reciente, impulsada por los avances sociocríticos de las teorías de desastres y gestión de riesgos. Las investigaciones recientes sobre la participación ciudadana indican que la misma se incorpora como componente de las políticas públicas para desarrollar gestiones más justas, eficaces y legítimas. El estudio publicado por Díaz Aldret (2017) sobre la participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, afirma que la participación ciudadana tiene implicancias técnicas y políticas que deben equilibrarse en las prácticas y políticas públicas. En la misma línea, Rosete y Romero (2017) publicaron un estudio sobre la gestión urbana integral, mediante la implementación de mecanismos de inclusión ciudadana y participación en la toma de decisiones.

La investigación sobre los desafíos actuales para la participación ciudadana en la gestión urbana, publicada recientemente por Castro, Gutierrez, Kazak, Szewranski, Kaczmarek & Wang (2020), identifica los nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana, y los retos que representan para la innovación social. Señala la importancia de mejorar los sistemas de toma de decisiones en la gestión urbana, con participación de la ciudadanía.

La gestión de riesgos, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR) en su material de Terminología sobre Reducción de Riesgos de Desastres, tiene por objetivo "...evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación (PNUD, 2014). Esta definición aporta una nueva visión de la gestión de riesgos, que pasa del enfoque tradicional centrado buscando dar respuesta ante un desastre, a un enfoque preventivo integral, basado en la Gestión y Reducción de Riesgos (GRR).

La gestión de riesgo por desastres naturales en Paraguay es abordada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con una recopilación de estudios de caso y reflexiones titulada "Gestión y reducción de

riesgos, hacia una nueva cultura de prevención en el Paraguay, reflexiones, experiencias y estudios de casos” (PNUD, 2009). Dicha publicación realiza una reflexión sobre el cambio del paradigma internacional relacionado al riesgo, que inició con una mirada centrada particularmente en los desastres naturales, y la creciente preocupación por la gran cantidad de pérdidas que estos producían, tanto en términos de vidas humanas como de recursos e infraestructura económica y social, por el impacto negativo en los ecosistemas frágiles existentes, y por el aumento progresivo en su ocurrencia, severidad e intensidad desde 1960. El documento se enmarca en el cambio de paradigma a nivel internacional, enfocado a la prevención y reducción de desastres naturales, recalcando el papel esencial que juega la acción humana. Presenta estudios de caso emblemáticos de Municipios que han gestionado situaciones de riesgo de distinta naturaleza, de los que surgen interesantes lecciones aprendidas sobre todo en relación a las acciones de coordinación y complementación de trabajos interinstitucionales para la gestión.

### **Estudios en Asunción, su área metropolitana y Bajo Chaco**

Las publicaciones de 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 analizan la problemática social y ambiental de las poblaciones que habitan en territorios inundables de la ribera del río Paraguay, en situación de vulnerabilidad crónica por efecto de las inundaciones, derrumbes y contaminación ambiental.

La participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres surge, en muchos casos, de la vivencia y el aprendizaje de los afectados. Un estudio sobre la gestión ciudadana en los espacios públicos de la ciudad de Asunción describe cómo la experiencia de un desastre, y la amenaza de que vuelva a ocurrir, actúa como motivación principal para la organización y movilización de una asociación de vecinos del Parque Carlos Antonio López, orientada a la gestión de riesgo en dicho sector de la ciudad (Canese, 2007). Lo mismo ocurrió con los pobladores

de los bañados asuncenos, que se organizan y movilizan luego de sufrir una gran inundación. (Canese de Estigarribia et al, 2019). Y en otros casos, ese aprendizaje influye en el cambio de estilo de gestión y liderazgo en la organización comunitaria. Es el caso de la comunidad de Pelopincho, que se organiza y moviliza luego de un gran incendio en la Chacarita (Canese de Estigarribia, 2019).

La investigación de Flores López (2020) analiza la situación de riesgo en asentamientos precarios en bordes de arroyos, y la tecnología de gestión del hábitat en Luque, Paraguay. La investigación de Néstor Sagüi, Estigarribia y Canese (2020) analiza los riesgos actuales y derechos socio-ambientales en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Asunción. El estudio de los procesos de urbanización popular en el Gran Asunción, desarrollada por Canese de Estigarribia, Vuyk Espínola, Sagüi, Ibarra Díaz, Pignata, Velázquez Gauto & Duré Bañuelos (2019), aporta un mapeo de los procesos de asentamiento, organización y movilización, en zonas vulnerables a las inundaciones. El libro publicado por Canese & Canese (2016) describe la conveniencia de la defensa costera para los bañados de Asunción, que, según los autores mencionados, podría terminar con el riesgo permanente de las inundaciones en dicha zona. Es el resultado de un estudio realizado con la Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (COBAÑADOS).

Sobre la participación ciudadana en la gestión pública en Paraguay, se cuenta con algunas investigaciones desarrolladas durante la última década. Una investigación publicada por Margarita Escobar de Morel (2012) señala que la participación en Paraguay facilita la estrecha intervención de la ciudadanía en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos. Afirma que permite el ejercicio del control del ciudadano sobre los aspectos que afectan sus vidas. Sin embargo, ese control, en el caso paraguayo, no se da en toda su plenitud. El estudio describe los tipos de organización, movilizaciones y otras prácticas de participación ciudadana en Paraguay a partir de la transición hacia la democracia, a pesar de la permanencia de prácticas autoritarias.

Sobre la temática de la participación ciudadana en Asunción y su área de influencia, el libro publicado por Flores, Ibarra, Prieto, Estigarribia, & Vuyk (2018)



aporta lineamientos para la gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción. El estudio sobre liderazgo, participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción (Canese de Estigarribia, 2019) presenta los resultados de un estudio cualitativo sobre liderazgo social y participación ciudadana en urbanizaciones populares de Asunción, Paraguay. Estas comunidades excluidas de la ciudad formal han desarrollado procesos innovadores de participación ciudadana, para hacer frente a los desastres naturales y reclamar sus derechos. Los resultados obtenidos en el estudio indican la emergencia del liderazgo participativo y solidario, que busca reducir las exclusiones, promover la solidaridad y promover nuevos mecanismos de participación en la gestión de riesgo ante las inundaciones que afectan a sus comunidades.

En el Bajo Chaco, el estudio desarrollado por Estigarribia & Sagüi (2020) presenta los resultados de una investigación cualitativa sobre la capacidad adaptativa de las comunidades indígenas y su capacidad de respuesta ante riesgos y desastres. Los participantes señalaron los siguientes riesgos:

- Sequías prolongadas: en el Chaco las sequias son aún más intensas, pueden durar entre 8 hasta 18 meses y afectar de forma generalizada a las comunidades.

- Riesgos de incendios: los incendios pueden causar destrucción de viviendas, centros comunitarios y escuelas. Al igual que en la región Oriental, en el Chaco se dan incendios constantes en la zona, amenazando los bosques, las viviendas y construcciones.

- Riesgos de inundaciones: también las comunidades indígenas se han visto afectados por lluvias torrenciales, inundaciones y granizadas.

- Riesgos de incomunicación y transporte: las comunidades indígenas padecen vulnerabilidades debido a la precariedad de transporte para poder salir e ingresar a sus comunidades. Las mismas asumen altos costos de transporte, impactando negativamente en la economía familiar y reduciendo la capacidad adaptativa ante el cambio climático.

Las propuestas de las comunidades indígenas para gestión de riesgo de desastres incluyen un sistema de alerta temprana y un protocolo para la asistencia a comunidades indígenas. Las comunidades cuentan con bomberos indígenas forestales, quienes cuentan con formación y equipos apropiados para hacer frente a los incendios en sus territorios. Para prevenir la destrucción de viviendas por desastres, proponen aumentar las alternativas constructivas de viviendas más resistentes al clima que combinan las técnicas tradicionales indígenas y las técnicas utilizadas en la construcción. Los programas sociales de construcción de viviendas bioclimáticas pueden contribuir, incorporando materiales tradicionales más resistentes ante riesgos y desastres.

El estudio aporta lineamientos para la gestión de riesgo por desastres naturales en comunidades indígenas del Bajo Chaco, y señala que ellas deben ser quienes lideren siempre la construcción de sus proyectos, programas, estrategias, legislaciones, etc. Para ello se debe contar con un presupuesto de apoyo técnico y consulta permanente, y lograr que los fondos sean aplicados de manera adecuada en las comunidades, teniendo en cuenta sus necesidades y su cosmovisión. Consideran fundamental incrementar los encuentros de intercambio de experiencias exitosas y que las mismas comunidades puedan asesorar a otras como apoyo mutuo. Proponen formalizar espacios de diálogo y acuerdos entre líderes comunitarios y líderes municipales, departamentales y representantes departamentales en el congreso, para la construcción de propuestas ajustadas a la realidad indígena.

## **Conclusiones**

Los resultados obtenidos mediante la revisión sistematizada de literatura aplicada en esta investigación destacan la importancia de la participación ciudadana en las etapas de toma de decisiones, planificación, ejecución y control de la gestión de riesgos por desastres naturales. Sin embargo, esa participación se limita, en los casos investigados, a iniciativas solidarias y movilización autónoma de las organizaciones comunitarias de base, con escaso poder de decisión, incidencia y control en la gestión de riesgos a nivel nacional y local.

La participación ciudadana es valorizada en la teoría social de gestión de desastres, como instrumento para mejorar la efectividad de las acciones. Sin

embargo, en las políticas públicas nacionales y las declaraciones internacionales, la participación ciudadana se vincula a la gestión de riesgo de desastres a modo de consulta. La participación ciudadana en todas sus etapas: toma de decisiones, planificación, ejecución, control y evaluación de la gestión de riesgo, no cuenta con antecedentes registrados en las publicaciones realizadas sobre la temática, en el área geográfica de este estudio.

Las políticas públicas mencionan la participación ciudadana en la gestión de riesgos de desastres, pero no establecen los mecanismos apropiados, vinculantes, La participación ciudadana queda en segundo plano, ante la urgencia de las medidas que deben aplicarse. Los fondos y adquisiciones aceleradas en situación de desastre evitan todo tipo de control y evaluación que pudieran ejercer los ciudadanos.

La teoría de la construcción social de desastres ofrece un marco teórico integral para ser aplicado en la investigación de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres, en el área geográfica de este estudio. Los resultados de la revisión de literatura demuestran la importancia de la participación ciudadana en la gestión de riesgo, pero no realizan un análisis crítico de su implementación en todas sus etapas. Por tanto, al finalizar este estudio se recomienda la construcción de una línea de investigación crítica sobre la participación ciudadana en la gestión de riesgos por desastres naturales.

### **Referencias**

- Baas Selvaraju Ramasamy, Stephan, Dey De Pryck, Jennie y Battista, Federica (2009). *Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. Una Guía*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía. Roma.
- Borja, J. (2000). Descentralización y participación ciudadana. 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, M.I. (2007). Sociedad y cultura urbana: convicencia ciudadana en plazas y parques de Asunción. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 3(2), 127-142.
- 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.
- Castro, D. G., Gutierrez, V. D. E., Kazak, J., Szewranski, S., Kaczmarek, I., & Wang, T. (2020). Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social. *Cuadernos de Gestión*, 20(1), 41-64.
- Contreras Roqué, J. R. (2011) *Félix de Azara. Su vida y su época*. Tomo Segundo. El despertar de un naturalista: la etapa paraguaya y rioplatense (1782-1801). Diputación Provincial de Huesca, Zaragoza, pp. 1-470.
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos, Madrid.
- 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.
- Escobar de Morel, Margarita. (2012). La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 8(1), 119-140.
- 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.
- Fernandez, María Augusta (Compiladora) (1996), *Ciudades en riesgo degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, La red, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Lima, Perú.
- 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. *Arquitecto*, (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.
- Freire, P. (1985). *The politics of education: Culture, power, and liberation*. Greenwood Publishing Group.
- Galeano Monti, J. (2017) *Territorios de exclusión social*. Asunción: Enfoque territorial.
- Giroux, H. A. (2010). Rethinking education as the practice of freedom: Paulo Freire and the promise of critical pedagogy. *Policy Futures in Education*, 8(6), 715-721.
- 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](https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-07_Covid-19_y_Desastre_Final.pdf)
- Morínigo, J. N. (1989) *Pobreza Urbana y Vivienda*. Asunción: CIPAE.
- Morris, F. (2014) *Diagnóstico del Sector Vivienda*. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mansilla, Elizabeth (2010) *Riesgo Urbano y Políticas Públicas en América Latina: La Irregularidad y el Acceso al Suelo*. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, ISDR, UNDP, Corporación OSSO.
- 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>
- Mougeot, Luc (1993) "El Programa de Gestión Ambiental Urbano". En Lavell A. (comp) 1994, op.cit. Mougeot, Luc y Massé, D. (edit.).
- 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.
- Proyecto Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009) *Gestión y Reducción de Riesgos, Hacia Una Nueva Cultura de Prevención en el Paraguay, Reflexiones, experiencias y estudios de casos*. PNUD.
- Proyecto Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2014). Gestión del Riesgo de Desastres. Centro Regional del PNUD para América Latina.  
[https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure\\_Desastres\\_sp.pdf](https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure_Desastres_sp.pdf)
- Quarantelli, E. (1985) ¿Qué es el desastre? La necesidad de aclaración en la definición y conceptualización en la investigación. Artículo #177 Centro de Investigación de Desastres de la Universidad de Delaware.
- Ramírez Cortés, Fernando (2015) La Gestión del Riesgo Urbano en América Latina Recopilación de Artículos. EIRD. <https://www.eird.org/plataforma-tematica-riesgo-urbano/recopilacion-de-articulos/la-gestion-del-riesgo-urbano-en-america-latina.pdf>
- Rodríguez de la Torre, F. (1992). La geografía y la historia de los sismos. *Geocrítica*, (97), 9-69. <http://www.ub.edu/geocrit/geo97.htm>
- 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.
- Rosete, N. L. R., & Romero, M. L. G. (2018) Gestión Urbana Integral. *Revista Planeo*, 67(1), Puebla. [http://revistaplaneo.cl/wp-content/uploads/Arti%CC%81culo\\_Rami%CC%81rez.pdf](http://revistaplaneo.cl/wp-content/uploads/Arti%CC%81culo_Rami%CC%81rez.pdf).

- 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).
- Urban Environmental Management Developing a Global Agenda. (1993) IDCR, 2 volúmenes. Ottawa.
- Vigotsky, L. S. (1988). Interacción entre enseñanza y desarrollo. Selección de Lecturas de Psicología de las Edades I, 3, 133.
- Vuyk, Cecilia (2014) Ribera del río, desarrollo de la ciudad: proyectos en disputa. Plataforma Temática de Riesgo Urbano. UNISDR. Las Américas. CEPAG.
- Zemelman, Hugo (2011b), Los horizontes de la razón, Tomo III, Barcelona, Anthropos, Universidad de Caldas.
- Zemelman, H. (2005). *Voluntad de conocer: el sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico* (Vol. 47). Anthropos Editorial.
- Zemelman, Hugo (1989), *De la historia a la política; la experiencia de América Latina*, México, Siglo XXI, México Biblioteca América Latina: Actualidad y Perspectivas.