DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARTICIPATIVO · 2026

Diagnóstico territorial participativo: Asunción

Perspectivas, capacidades y vulnerabilidades ante desastres. Edición territorial del diagnóstico integral.

Para la comunidad, el gobierno municipal y las instituciones del sistema de gestión y reducción del riesgo de desastres de Asunción

Angelina Trinidad-Da Silva

Investigadora responsable · y el equipo de investigación de campo FACSO-UNA

FACSO Facultad de Ciencias Sociales UNA

GOBIERNO DEL PARAGUAY | CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

PROCIENCIA PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Con el apoyo de: Feei Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

Proyecto: PRIA02-13: Acción colectiva para la resiliencia ante desastres Asunción, Lambaré y Villeta (2015-2023) FACSO – UNA.

Proyecto: PRIA02-13: Acción colectiva para la resiliencia ante desastres Asunción, Lambaré y Villeta (2015-2023) FACSO – UNA.

FICHA CATALOGRÁFICA

Trinidad-Da Silva, Angelina

Diagnóstico territorial participativo : edición Asunción : perspectivas, capacidades y vulnerabilidades ante desastres / Angelina Trinidad-Da Silva ; con el equipo de investigación de campo FACSO-UNA. San Lorenzo, Paraguay : Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción, 2026.

8 p. ; 21 × 29,7 cm. — (Proyecto PRIA02-13 «Acción colectiva para la resiliencia ante desastres en Asunción, Lambaré y Villeta (2015–2023)», FACSO-UNA).

1. GESTIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2. RESILIENCIA 3. ACCIÓN COLECTIVA 4. ASUNCIÓN (PARAGUAY)

DOI	https://doi.org/10.54549/acordes.diagnosticoasuncion
Tipo de material	Edición territorial del Diagnóstico Territorial Participativo Integral (extensión universitaria, Resolución CD N° 228-00-2025)
Destinatarios	Comunidad, gobierno municipal e instituciones del sistema de gestión y reducción del riesgo de desastres de Asunción
Investigadora responsable	Angelina Trinidad-Da Silva, PhD
Coautoras/es — equipo de investigación de campo	Belinda García Alonzo, Omar Renato Benítez Getto, Antonia Da Silva, Erick Emmanuel Eduardo Ayala Insfran, Samuel Amin Chávez, Rossana Paredes, Ángel Estigarribia Castillo, Arami Monserrat Zelaya Melgarejo, Jazmín Domínguez Aquino, Marcos Arteaga, Adriana Vital Fleitas Cuella y Ruth Navarro
Institución ejecutora	Facultad de Ciencias Sociales (FACSO) – Universidad Nacional de Asunción
Financiamiento	CONACYT / FEEI – Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado
Fecha de edición	2026

Cómo citar (APA 7.ª ed.)

Trinidad-Da Silva, A., García Alonzo, B., Benítez Getto, O. R., Da Silva, A., Ayala Insfran, E. E. E., Chávez, S. A., Paredes, R., Estigarribia Castillo, Á., Zelaya Melgarejo, A. M., Domínguez Aquino, J., Arteaga, M., Fleitas Cuella, A. V., & Navarro, R. (2026). *Diagnóstico territorial participativo integral: Edición Asunción* (Proyecto PRIA02-13). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción. https://doi.org/10.54549/acordes.diagnosticoasuncion

«La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo del CONACYT. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión del CONACYT».

Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo del FEEI.

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
Se permite copiar, distribuir y adaptar este material citando la fuente, sin fines comerciales y bajo la misma licencia.
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es

Proyecto: PRIA02-13: Acción colectiva para la resiliencia ante desastres Asunción, Lambaré y Villeta (2015-2023) FACSO – UNA.

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARTICIPATIVO · EDICIÓN ASUNCIÓN · 2026

Diagnóstico territorial participativo: Asunción

Perspectivas, capacidades y vulnerabilidades ante desastres. Edición territorial del diagnóstico integral de Asunción, Lambaré y Villeta.

Nota de esta edición. Esta edición territorial reproduce, sin modificaciones, las secciones comunes del *Diagnóstico Territorial Participativo Integral* del proyecto PRIA02-13 y el perfil correspondiente a Asunción. La lectura comparada de los tres territorios y los perfiles de las demás ciudades se encuentran en el documento integral.

RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL

Este diagnóstico sistematiza las perspectivas territoriales sobre el riesgo de desastres, las capacidades locales de acción colectiva y las vulnerabilidades de las comunidades de Asunción, Lambaré y Villeta. Se elaboró de manera participativa a partir del trabajo de campo desarrollado entre noviembre de 2025 y abril de 2026 en el marco del proyecto de extensión aprobado por Resolución CD N° 228-00-2025 y de su proyecto de investigación vinculado (PRIA02-13). El hallazgo central es que la resiliencia ante desastres no es una propiedad que los territorios "tienen" o "no tienen": es una configuración de la interfaz entre la organización comunitaria (agencia) y las condiciones institucionales que la habilitan o la bloquean (estructura). Los tres municipios encarnan tres configuraciones distintas de esa interfaz, y de esa diferencia se derivan recomendaciones específicas para la toma de decisiones territoriales.

Presentación

El proyecto de extensión "Acción colectiva para la resiliencia ante desastres en Asunción, Lambaré y Villeta: perspectivas territoriales y modelos de gobernanza urbana" se propuso elaborar un diagnóstico sobre cómo las comunidades de los tres municipios enfrentan los riesgos de desastres (objetivo específico 2), que documente perspectivas, capacidades y vulnerabilidades y proporcione insumos para la toma de decisiones territoriales (resultado esperado "Conocimiento territorial sistematizado"). Este documento responde a ese compromiso.

El diagnóstico parte de una premisa conceptual que ordena todo el análisis: los desastres no son fenómenos naturales. Son el resultado de procesos sociales e históricos que distribuyen de manera desigual la exposición a las amenazas y las capacidades para enfrentarlas. Ninguno de los agentes consultados durante el trabajo de campo (vecinas y vecinos, referentes comunitarios, funcionariado municipal y nacional, personal técnico, academia y organizaciones de la sociedad civil) atribuyó los desastres a causas exclusivamente naturales. Lo que el diagnóstico documenta es, precisamente, cómo se construye socialmente el riesgo en cada territorio y qué hacen las comunidades con esa construcción.

Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado. Este Programa es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo del FEEI

Fuentes y metodología participativa

El diagnóstico integra la evidencia producida por cinco instrumentos complementarios:

Instrumento	Alcance	Detalle
Entrevistas semiestructuradas	57 entrevistas (711 citas codificadas)	40 territoriales (13 Asunción, 12 Lambaré, 15 Villeta) y 17 a expertos nacionales
Observación estructurada en terreno	16 observaciones	6 Asunción, 6 Lambaré, 4 Villeta; formulario estandarizado de 55 campos, con acompañamiento de referentes locales
Talleres participativos	2 talleres, 28 participantes (cifra depurada)	Villeta y Lambaré, febrero de 2026; las nóminas brutas incluyen al equipo FACSO presente
Grupos focales	2 grupos, mismos participantes que los talleres	Villeta: paneles problema–solución–responsable; Lambaré: post-its con jerarquización colectiva
Análisis documental	Dos capas: marco normativo y registros primarios	Ley N° 2615/05, Política Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres, Marco de Sendai (2015), Ordenanza N° 45/2021 de Villeta, planes de la Secretaría de Emergencia Nacional 2023-2028; y respuestas de acceso a la información pública (memorandos y planillas de asistencia de la Secretaría de Emergencia Nacional, registros municipales)

Nota de alcance. La meta original de la extensión se superó en el componente de entrevistas y se cumplió parcialmente en el de talleres (2 de los 3 previstos); Asunción no contó con taller propio y su diagnóstico se sostiene en la mayor densidad de entrevistas y observaciones del corpus.

Nota de composición. La composición de cada sala fue distinta (mixta en Villeta; casi exclusivamente vecinal y mayoritariamente femenina en Lambaré), por lo que las valoraciones de los talleres no son directamente comparables entre municipios. Los indicadores de prevalencia son saturaciones temáticas de un estudio cualitativo, no mediciones estadísticas.

Perfil territorial de Asunción

Amenazas percibidas

El riesgo dominante en los bañados es la inundación ribereña por crecida del río Paraguay, con una memoria comunitaria que registra niveles de crecida desde 1982. El período estudiado registra además un quiebre del régimen de riesgo entre 2018 y 2020: del ciclo de grandes inundaciones se pasó a la sequía y los incendios, que motivaron la creación de una brigada forestal comunitaria tras 17 episodios de incendio. Las planillas oficiales de asistencia obtenidas por acceso a la información pública corroboran ese quiebre: 50.274 familias asistidas por inundación en 2019 en el país (49.110 en Asunción) frente a cifras anuales de entre 102 y 1.397 familias en el período 2020-2024 (Secretaría de Emergencia Nacional).

Vulnerabilidades

- **Exclusión por diseño técnico:** el umbral de alerta de 6 metros de la Secretaría de Emergencia Nacional deja fuera del sistema a las familias afectadas entre los 4 y 6 metros (alrededor de 500 familias según referentes del Bañado Tacumbú), un umbral cuya revisión no está prevista en la normativa.

- **Retroceso institucional:** la capital carece de política de albergue desde 2020 y los refugios de inundaciones anteriores operaron con lógicas de encierro que dejaron secuelas graves documentadas en el corpus.

Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado. Este Programa es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo del FEEI

- **Declive organizativo:** la desarticulación de la coordinadora de comisiones vecinales es la pérdida organizativa más significativa del período.

- **Infraestructura que redistribuye el riesgo:** la costanera es recordada como un quiebre territorial (2015) que dividió comunidades y trasladó parte del riesgo hídrico hacia aguas abajo.

Capacidades y organizaciones

Asunción alberga simultáneamente la experiencia de coproducción Estado–comunidad más sofisticada del corpus (CAMSAT, en Bañado Tacumbú, que articula 14 comisiones con protocolos operativos e hibrida el saber local con los protocolos de la Secretaría de Emergencia Nacional) y la autogestión de la brigada forestal comunitaria («este año hasta ahora no tuvimos focos de incendio»). Los sistemas comunitarios de alerta por WhatsApp operan en capas articuladas con monitores municipales y la Secretaría de Emergencia Nacional. La interfaz institucional-comunitaria no es homogénea: es funcional en Bañado Tacumbú, contenciosa en Bañado Norte y autónoma sin reconocimiento formal en la Chacarita. El diagnóstico de Asunción debe hacerse zona por zona, no a escala municipal.

Hallazgos transversales

5.1. Nadie habla de "desastres naturales"

En 49 de las 57 entrevistas, en los dos talleres, los dos grupos focales y 13 de las 16 observaciones, el riesgo se atribuye a procesos sociales: ocupación de zonas inundables por exclusión habitacional, infraestructura ausente o deteriorada, decisiones institucionales. La construcción social del riesgo no es una premisa académica impuesta al territorio: es el sentido común de quienes lo habitan.

5.2. Tres culturas del riesgo que no se traducen entre sí

Coexisten una cultura técnico-científica (umbrales, índices, atlas), una cultura comunitaria-experiencial (el raudal como categoría corporeizada, los niveles de crecida medidos en memoria) y una cultura institucional-burocrática (el riesgo como problema de visibilidad política). Operan sin dispositivos de traducción: en 12 zonas observadas se registró una sola señalética de riesgo. La distinción comunitaria entre el raudal y la inundación estática no es ajena al saber institucional (la propia Secretaría de Emergencia Nacional diferencia por escrito las inundaciones lentas de las súbitas, Memorando DGRR N° 2.092/2025, obtenido por acceso a la información pública), pero el instrumento operativo de alerta carece de métrica y de protocolo para el agua que arrasa: el informe final del proyecto lo conceptualiza como riesgo fuera de umbral. La desconexión está entre el saber declarado y el instrumento, y esa fragmentación epistémica se co-constituye con la fragmentación institucional.

5.3. La organización comunitaria es la condición diferenciadora; su reverso es la doble exclusión

La relación aparece en 38 de 57 entrevistas y en todos los instrumentos: donde hay organización, la ayuda llega, se negocia infraestructura y se sostienen sistemas de alerta propios. El reverso: las comunidades sin organización formal quedan doblemente excluidas, porque tampoco las organizaciones de ayuda trabajan con comunidades no organizadas (16 entrevistas). El factor diferenciador no es la antigüedad del asentamiento sino la presencia de liderazgos articuladores.

5.4. El WhatsApp vecinal: el sistema de alerta con apropiación real es invisible para la política pública

Documentado de manera transversal en el corpus (entrevistas de todos los perfiles y municipios, talleres, grupos focales y observaciones, incluidas las zonas rurales), el informe final del proyecto lo conceptualiza como infraestructura vernácula de alerta temprana: grupos vecinales de WhatsApp que comparten fotos del nivel del agua, coordinan evacuaciones y articulan, en algunos casos, con monitores municipales y la Secretaría de Emergencia Nacional. La recomendación que emerge del corpus no es formalizarlo (lo que destruiría su flexibilidad) sino reconocerlo como componente legítimo del sistema de alerta temprana.

Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado.
Este Programa es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo del FEEI

5.5. El liderazgo femenino sostiene la resiliencia territorial, sin reconocimiento proporcional

Las mujeres predominan entre las referentes territoriales, entre las interlocutoras de las observaciones (9 de 16) y en la participación de los talleres, de composición mayoritariamente femenina. Sin embargo, el liderazgo femenino solo se nombra explícitamente en 7 entrevistas: la distancia entre el trabajo que las mujeres realizan y el que el discurso reconoce es, en rigor, el hallazgo. Ese trabajo no remunerado tiene costos documentados (pérdida de empleos formales, sobrecarga), lo que el corpus conceptualiza como idealización de la agencia comunitaria (el «romanticismo» del voluntariado): la naturalización de la autogestión como sustituto del Estado.

5.6. Clientelismo y patrón reactivo

Las prácticas clientelares aparecen descritas en 20 entrevistas, concentradas en el bloque territorial: asistencia condicionada a afiliaciones, reconstrucciones en período electoral, reconocimiento legal condicionado. El patrón reactivo (actuar en la emergencia, desinvertir en la prevención) atraviesa unas 40 entrevistas y es reproducido por los ciclos de visibilidad política del riesgo. Ambos fenómenos convergen en el asistencialismo aprendido (la «profesión damnificado»): la trampa circular de la vulnerabilidad crónica atendida con asistencia repetida que no transforma condiciones.

5.7. El riesgo se externaliza entre municipios

La impermeabilización y las obras de defensa de un municipio trasladan agua y riesgo al vecino (documentado para el eje Asunción–Lambaré). No existen instrumentos de gestión a escala de cuenca. La resiliencia de un municipio puede estar construyéndose a costa de la vulnerabilidad de otro: el diagnóstico exige una escala metropolitana.

Recomendaciones para la gobernanza territorial del riesgo

Para los gobiernos municipales

- Crear o consolidar unidades de gestión y reducción del riesgo de desastres con personal técnico estable: la continuidad del capital técnico, no el presupuesto, es la variable que distingue a Villeta.

- Reconocer formalmente las redes comunitarias de alerta (WhatsApp, comisiones, monitores vecinales) como componentes del sistema municipal, sin burocratizarlas.

- Presupuestar y compensar el trabajo comunitario de gestión del riesgo, hoy sostenido sin remuneración y mayoritariamente por mujeres.

- Diferenciar los perfiles de riesgo intra-municipales (urbano/rural, zona por zona) en los planes de contingencia.

Para el nivel nacional e interinstitucional

- Revisar participativamente los instrumentos técnicos de clasificación (umbral de alerta de 6 metros, atlas de riesgo sin actualizar desde 2018, requisitos de formalización de comisiones), que en la práctica producen efectos de exclusión sobre las comunidades más vulnerables.

- Estandarizar el protocolo de niveles de alerta hidrológica, hoy inexistente, incorporando categorías territoriales como el raudal.

- Construir una instancia metropolitana de gestión del riesgo a escala de cuenca (Asunción–Lambaré–Villeta).

Para las comunidades y la sociedad civil

- Extender la ayuda y el acompañamiento a comunidades no organizadas, revirtiendo el mecanismo de doble exclusión.

- Documentar y transferir las innovaciones comunitarias probadas (protocolos de CAMSAT, brigada forestal, lechada, sistemas de agua autogestionados) entre territorios.

- Proteger a los liderazgos, especialmente femeninos, de la sobrecarga, distribuyendo tareas y gestionando compensaciones.

Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado.
Este Programa es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo del FEEI

Nota de trazabilidad

Cada afirmación empírica de este diagnóstico remite a instrumentos identificables del corpus del proyecto. Las entrevistas se archivan con su desgrabación y su matriz de análisis individual bajo códigos internos que este documento no reproduce, para preservar la identidad de las personas entrevistadas; los datos de talleres y grupos focales remiten a los informes de evento y sus insumos; las observaciones, al registro estructurado de fichas de campo. El registro maestro de consolidación, el libro de códigos y el registro de saturaciones permiten auditar cada indicador de prevalencia. Los detalles metodológicos completos se encuentran en el informe final del proyecto de investigación vinculado (PRIA02-13).

Sobre el proyecto

El proyecto PRIA02-13, "Acción colectiva para la resiliencia ante desastres en Asunción, Lambaré y Villeta durante el período 2015-2023", se desarrolla en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (FACSO-UNA), en el marco del Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado, con cofinanciamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Durante 24 meses de ejecución (2024–2026), el proyecto genera conocimiento situado sobre las prácticas, iniciativas y mecanismos de acción colectiva que contribuyen a la resiliencia urbana ante desastres en tres territorios con alta exposición a amenazas hidrometeorológicas, estudiando el período 2015–2023.

El proyecto se organiza en cuatro resultados: la investigación sobre acción colectiva y resiliencia en los tres municipios (con tres líneas temáticas: comprensión social del riesgo, condiciones para la gobernanza de la resiliencia urbana y modelos de resiliencia urbana); la creación de un grupo de trabajo interdisciplinario sobre resiliencia urbana, con dossier temático, eventos académicos, blog y repositorio; el desarrollo de tres cursos de formación continua en gestión y reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y respuesta ante emergencias; y actividades de docencia y tutoría en las carreras de la FACSO-UNA. Este diagnóstico corresponde al proyecto de extensión universitaria asociado, aprobado por Resolución CD N° 228-00-2025.

Equipo

Investigadora principal: Dra. Angelina Trinidad-Da Silva, socióloga y doctora en Geografía, investigadora categorizada en el SISNI-CONACYT. Líneas de investigación: acción colectiva en contexto de incertidumbre climática, educación en emergencias, género y desastres.

Equipo de investigación de campo: Belinda García Alonzo, Omar Renato Benítez Getto, Antonia Da Silva, Erick Emmanuel Eduardo Ayala Insfran, Samuel Amin Chávez, Rossana Paredes, Ángel Estigarribia Castillo, Arami Monserrat Zelaya Melgarejo, Jazmín Domínguez Aquino, Marcos Arteaga, Adriana Vital Fleitas Cuella y Ruth Navarro.

Ficha del proyecto

Campo	Detalle
Código	PRIA02-13
Modalidad	Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado en la Academia
Institución ejecutora	Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción (FACSO-UNA)
Territorios	Asunción, Lambaré y Villeta, Paraguay
Ejecución	2024–2026 (24 meses) · Período de estudio: 2015–2023
Financiamiento	CONACYT / Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)
Sitio web	https://facso.una.py/investigacion/proyectos-de-investigacion/accion-colectiva/

Los desastres no son naturales. También la inacción los construye.

La resiliencia se construye en la relación entre instituciones y comunidades.

Proyecto PRIA02-13 · Acción colectiva para la resiliencia ante desastres
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción
facso.una.py/investigacion/proyectos-de-investigacion/accion-colectiva/
angelina_trinidad@facsouna.edu.py

acción colectiva para la RESILIENCIA ante desastres

Programa de Inserción de Capital Humano Avanzado.
Este Programa es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo del FEEI