POLICY BRIEF · PROYECTO PRIA02-13 · JULIO 2026

El riesgo que no se registra no se gestiona

Tres dispositivos operativos para el sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres. Evidencia de Asunción, Lambaré y Villeta (2015-2023)

Para la Secretaría de Emergencia Nacional y el sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres

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

El riesgo que no se registra no se gestiona : tres dispositivos operativos para el sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres : evidencia de Asunción, Lambaré y Villeta (2015-2023) / 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.

6 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. PARAGUAY

DOI	https://doi.org/10.54549/acordes.briefsen
Tipo de material	Policy brief (documento de política pública)
Destinatarios	Secretaría de Emergencia Nacional y entes del sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres
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	Julio de 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). *El riesgo que no se registra no se gestiona: Tres dispositivos operativos para el sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres* (Proyecto PRIA02-13) [Policy brief]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción. https://doi.org/10.54549/acordes.briefsen

«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.

POLICY BRIEF · PROYECTO PRIA02-13 · JULIO 2026

El riesgo que no se registra no se gestiona

Tres dispositivos operativos para el sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres. Evidencia de Asunción, Lambaré y Villeta (2015-2023)

PARA
Secretaría de Emergencia Nacional y entes del sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres.

FUENTE
Proyecto PRIA02-13 (CONACYT/PROCIENCIA-FEEI – FACSO-UNA): 57 entrevistas, 2 talleres, 2 grupos focales, 16 observaciones territoriales y análisis de documentos oficiales obtenidos por acceso a la información pública, período 2015-2023.

10
eventos de emergencia registra la Policía Nacional en el Depto. Central en diez años, frente a más de 20.000 familias afectadas solo en 2015

36/30
salidas e ingresos en la nómina de la Secretaría de Emergencia Nacional en seis meses; más de la mitad del plantel sin estabilidad

2018
año de la última actualización del atlas nacional de riesgo; el protocolo de alerta sigue sin formalizarse

0
referencias cruzadas entre los planes de contingencia de la Secretaría de Emergencia Nacional y el Plan Nacional de Adaptación del MADES

RESUMEN

Paraguay cuenta con uno de los marcos normativos de gestión del riesgo más completos de la región y con un ente rector que sostiene la respuesta en todo el territorio. El estudio identifica por qué esa fortaleza normativa no se traduce todavía en capacidad preventiva: el sistema registra solo una parte del riesgo que gestiona, su memoria técnica se renueva más rápido de lo que aprende, y cuando varios mandatos se superponen ninguna regla define quién decide. Tres dispositivos operativos, todos dentro de las atribuciones que la Ley 2615/05 ya asigna a la Secretaría de Emergencia Nacional, cerrarían la brecha.

El problema. Las normas existen, faltan los dispositivos

Los desastres no son naturales, pues el daño que produce una crecida depende de cómo las instituciones se preparan, registran y coordinan. En el plano normativo, Paraguay hizo su tarea. La Ley 2615/05 creó la Secretaría de Emergencia Nacional y estableció obligaciones presupuestarias subnacionales; la Política Nacional (Decreto 1402/14, actualizada en 2018) fija objetivos estratégicos; el Marco de Sendai fue adoptado formalmente (Decreto 5965/16); la Secretaría aprobó sus planes de contingencia por Resolución 106/2024.

La brecha que el estudio documenta en 57 entrevistas está en otro plano, entre esas normas y su operación, donde faltan los dispositivos que las hacen funcionar. Y esa falta no es neutra, porque un atlas sin actualizar y un protocolo sin formalizar son inacciones que construyen el desastre siguiente con la misma eficacia que cualquier error de acción.

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

Qué encontró la investigación

1. El país ve menos riesgo del que sufre. El cruce de fuentes oficiales muestra que cada institución registra un fenómeno distinto. La Policía Nacional contabiliza diez eventos de emergencia en el Departamento Central en diez años (2015-2025), mientras la Municipalidad de Asunción documenta más de 20.000 familias afectadas solo en 2015. Ninguna institución consultada declara un presupuesto etiquetado de reducción del riesgo. El país reporta el ODS 13 con un indicador alternativo porque no dispone de los datos para construir el oficial. El registro de la propia Secretaría acompaña el patrón, pues su serie de asistencias por inundación en la capital no consigna eventos en 2017, 2020 ni 2024 y cae de 57.791 asistencias en 2019 a 390 en 2023; para ese mismo año, la Secretaría registra 1.095 familias asistidas en Asunción frente a las 2.143 familias evacuadas que documenta el registro municipal. Lo que no se registra no llega al presupuesto, y el sistema decide sobre un mapa que ya no describe el territorio, en un período en que el riesgo cambió de forma (del régimen de grandes inundaciones a la sequía y los incendios, entre 2018 y 2020).

2. La memoria técnica del sistema se renueva más rápido de lo que aprende. La nómina de la propia Secretaría lo documenta con dato administrativo, con un plantel que pasó de 367 a 361 personas entre dos cortes separados por seis meses, con 36 salidas y 30 ingresos, y más de la mitad del personal contratado sin estabilidad. Esta condición no es una particularidad de la Secretaría sino un rasgo estructural del empleo público que golpea con especial fuerza a un campo que depende del capital técnico acumulado, donde cada relevo reinicia el aprendizaje. El contraejemplo lo aporta Villeta, el municipio de mayor institucionalización entre los tres estudiados, cuyo avance se explica por más de una década de continuidad de su responsable técnico. A ello se suma un dato con implicancia operativa, pues solo el 29 % del plantel son mujeres, mientras el liderazgo comunitario que sostiene la respuesta en los territorios es mayoritariamente femenino; el sistema formal no refleja a quienes lo sostienen en el terreno.

3. Muchos mandatos, ninguna regla de arbitraje. Cuando hay una emergencia, ninguna regla define quién conduce la respuesta: una persona experta del sistema lo describe como no saber «quiénes son los dueños del riesgo». Sobre la amenaza de incendios convergen los mandatos de la Secretaría de Emergencia Nacional, el MADES y el INFONA (Ley 6818/2021) sin instancia de articulación documentada. Los planes de contingencia de la Secretaría y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del MADES gobiernan las mismas amenazas sin referirse mutuamente ni una sola vez. En el territorio, las obras de protección carecen de mantenimiento en 8 de las 16 fichas de observación (6 de las 12 zonas) porque ninguna norma asigna esa responsabilidad, y la cadena municipio–gobernación–Secretaría opera invertida, con la Secretaría de Emergencia Nacional compensando subcapacidades locales en lugar de coordinar. Los instrumentos técnicos completan el cuadro, pues el umbral de alerta de 6 metros deja sin asistencia a unas 500 familias que ya sufren daños entre los 4 y los 6 metros. El sistema clasifica antes de atender, y las categorías no fueron construidas con las comunidades.

> **LO QUE YA FUNCIONA SEÑALA EL CAMINO**
>
> Donde los protocolos de la Secretaría de Emergencia Nacional se articularon con el saber comunitario, la respuesta fue eficaz. En Bañado Tacumbú, funcionarias provenientes de la comunidad combinan protocolos institucionales y conocimiento territorial con resultados operativos verificables, y en el retorno de 2018 el registro municipal de Asunción documenta la reubicación del 93 % de las familias evacuadas en coordinación con la Secretaría. La capacidad existe. Lo que falta es la arquitectura que la haga sistemática.

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

Recomendaciones

1 **Emitir protocolos vinculantes de articulación multinivel con reglas de arbitraje.** Para cada tipo de evento y territorio: qué institución activa la respuesta, cuáles se subordinan, qué instancia arbitra los conflictos de mandato y quién mantiene las obras después. Es el ejercicio pleno del rol rector que la Ley 2615/05 ya asigna a la Secretaría de Emergencia Nacional.

2 **Crear un registro unificado de eventos y afectaciones.** Un estándar común de registro para policía, municipios, gobernaciones y Secretaría de Emergencia Nacional daría al sistema la memoria que hoy no tiene, permitiría reportar Sendai y el ODS 13 con el indicador oficial, y aportaría la evidencia que la defensa del presupuesto preventivo necesita.

3 **Proteger el capital técnico del sistema.** Estabilidad contractual del personal técnico de gestión del riesgo, transferencia documentada entre administraciones y una trayectoria de carrera que retenga la experiencia acumulada. La evidencia del estudio indica que la continuidad técnica es el factor que mejor explica los casos de avance.

4 **Actualizar el atlas de riesgo con metodología participativa y formalizar el protocolo de alerta hidrológica.** La actualización debe incorporar el conocimiento territorial documentado (series comunitarias de crecidas desde 1982, cambios geomorfológicos observados por vecinas y vecinos) y categorías operativas que las comunidades ya usan con precisión, como la distinción entre raudal e inundación, que la propia Secretaría describe en sus respuestas oficiales pero que el protocolo formal aún no operacionaliza.

5 **Revisar con las comunidades los criterios de elegibilidad y reconocer sus canales de alerta.** Los umbrales y requisitos de formalización dejan fuera a población que sufre daños reales; su revisión participativa y la creación de figuras jurídicas simplificadas para organizaciones de base ampliarían la cobertura efectiva. Los grupos de WhatsApp vecinales, hoy el canal de alerta más rápido del territorio, deben ser reconocidos como interlocutores del sistema.

EL MENSAJE FINAL

El sistema paraguayo de gestión del riesgo no necesita más normas ni su ente rector más mandato. Necesita tres dispositivos que conviertan el marco existente en capacidad: registro que vea todo el riesgo, reglas que definan quién decide y memoria técnica que sobreviva a las transiciones. La evidencia del estudio muestra que donde esa arquitectura existió (la continuidad técnica de Villeta, la articulación comunitaria de Bañado Tacumbú) el mismo marco normativo produjo resultados verificables. La tarea pendiente es hacer de esas excepciones el diseño del sistema.

SOBRE EL ESTUDIO

Investigación cualitativa multimétodo (2015-2023) del proyecto PRIA02-13 «Acción colectiva para la resiliencia ante desastres», Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (FACSO-UNA), con financiamiento de CONACYT/PROCIENCIA-FEEI. El período analizado abarca varias administraciones municipales y nacionales; los hallazgos describen patrones estructurales del sistema, no el desempeño de una gestión en particular.

Investigadora responsable: Angelina Trinidad Da Silva, PhD. **Contacto:** 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

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