



Uruguay  
**Presidencia**

# Ciclo de Validación de herramientas 4 , 5 , 9

Capítulo Planificación /  
Caja de Herramientas del Sinae

Junio 2022

Área Planificación - Dirección Nacional de  
Emergencias del Sinae



# Presentación

## Aspectos centrales

---



- Ciclo de validación de herramientas 4 – 5 – 9
- Marco normativo e institucional del Sinae
- Marco conceptual de la Gestión Integral del Riesgo

# Ciclo de validación de herramientas

4 – 5 – 9





### Capítulo Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae

En el marco de las responsabilidades de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae, se vienen reuniendo y elaborando diferentes herramientas orientadas a mejorar las condiciones del trabajo a desarrollar por las diferentes instituciones y la interinstitucionalidad que implica el Sistema.

El Capítulo Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae, está en pleno proceso de elaboración y las herramientas se encuentran en distintos estados de desarrollo, ensayo y validación.



### Capítulo Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae

¿A que nos referimos cuando hablamos de Caja de Herramientas y el Capítulo Planificación de esa caja?

Es un material que tiene un objetivo pedagógico, orientativo, que pretende ser una guía reflexiva-práctica para los usuarios a la hora de planificar en Gestión Integral del Riesgo.

Este Capítulo consta de tres módulos en función del momento del proceso de planificación del que se trate: “preparación” - “planificación” - “monitoreo y ajuste”. Al momento, se vienen identificando las siguientes herramientas:

# Del Ciclo

## Validación de herramientas 4 – 5 – 9



CAJA DE HERRAMIENTAS Sinae - CAPÍTULO PLANIFICACIÓN			
MÓDULO	APARTADO	herramienta	nombre
MÓDULO 1 – ETAPA PREPARATORIA	Aproximación a la problemática de la GIR	1	Identificación de ACTORES, HIPÓTESIS y DIMENSIONES para la planificación
		2	Identificación de PROCESOS POSITIVOS para la planificación
	Conocimiento del riesgo	3	Identificación de PELIGROSIDADES (con calendario estacional)
		4	Matriz ANALÍTICA del Riesgo (evaluación y manejo)
		5	Mapa de Riesgos (MdR) Sinae
		6	Inventario y Mapa de Recursos
		7	Sistemas de Alerta Temprana (SAT)
		8	a) Escenarios de Riesgo presentes b) Escenarios de Riesgo prospectivos
		9	Matriz de PONDERACIÓN de Riesgos para la toma de decisiones
	Nivelación y cierre Etapa Preparatoria	10	Documento Base para la planificación (DB)
MÓDULO 2 – ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA	Planificación de la Respuesta	11	Planificación para el abordaje de Emergencias y Contingencias (PLEC)
		12	Prototipo PROTOCOLO de Respuesta a Emergencias
		13	Prototipo Plan de EVACUACIÓN
		14	Prototipo Plan de CONTINUIDAD de Actividades Esenciales
	Planificación de la Gestión Integral del Riesgo (GIR)	15	Planificación para la GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO (FLACSO y otras) para la Gestión Correctiva, Gestión Compensatoria y Gestión Prospectiva
MÓDULO 3 – ETAPA DE EVALUACIÓN, MONITOREO Y AJUSTE	Gestión asociada e implementación de la planificación	16	Monitoreo y ajuste de la planificación (Respuesta y GIR)
	Ejercicios (prácticas que ponen a prueba la planificación)	17	Ejercicios de Simulación
		18	Ejercicios de Simulacro
	Evaluación de la respuesta para la rehabilitación, la recuperación y la reconstrucción	19	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN)
		20	Evaluación con base cuantitativa de Necesidades de Recuperación Post Desastre (CEPAL, DaLA, PDNA, FAO)
	Evaluación de la respuesta para el aprendizaje interinstitucional-intersectorial-interdisciplinario del Sinae y la mejora de la GIR en Uruguay	21	Evaluación de la respuesta para emergencias frecuentes y habituales (talleres de evaluación interinstitucionales con CDE y Cecoed)
		22	Evaluación con base cualitativa de la respuesta para emergencias complejas y desastres desde la GIR (Estrategia Metodológica - Instrumento)
		23	Metodología para la Investigación Forense de Desastres (FORIN)



### Capítulo Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae

Las herramientas que se proponen y/o elaboran desde el Área Planificación tienen el objetivo de contribuir y mejorar las condiciones para el desarrollo de las tareas de planificación que hay que realizar en el marco del Sinae.

En ese sentido, no son prescriptivas del modo de hacer la planificación, sino guía y orientación, en particular, para aquellas personas que no estén familiarizadas con esta tarea, por lo que tienen cierta flexibilidad y se pueden adaptar a cada situación de la manera que sea considerado más adecuada.



# Del Ciclo

## Validación de herramientas 4 – 5 – 9

---



### Herramientas 4 – 5 – 9

Dentro del “Módulo 1 – Etapa Preparatoria” de los actores para la planificación, en el apartado “Conocimiento del Riesgo”, se encuentran entre otras, las herramientas:

- ❑ Tabla Analítica del riesgo de emergencias y desastres del Sinae (Herramienta 4)
- ❑ Atlas Sinae de riesgos de emergencias y desastres (Herramienta 5)
- ❑ Matriz Sinae de priorización de riesgos de emergencias y desastres (Herramienta 9)

# Del Ciclo

## Validación de herramientas 4 – 5 – 9

---



### Ciclo de Validación

Propuesta metodológica consta de tres instancias, a realizarse de 10 a 12hs.:

- INFORMACIÓN - jueves 30 de junio / Sala Multifunción.
- CONSULTA - viernes 22 de julio / Sala 2A edificio Anexo.
- CONSENSO - jueves 11 de agosto / Sala 2A edificio Anexo.

# Del Ciclo

## Validación de herramientas 4 – 5 – 9

---



### INFORMACIÓN - jueves 30 de junio / Sala Multifunción

En la instancia de Información se presentarán los avances en el desarrollo de las tres herramientas solicitadas en el marco de la consultoría y habrá oportunidad para un primer intercambio al respecto.

### CONSULTA - viernes 22 de julio / Sala 2A edificio Anexo

En la instancia de Consulta se prevé el intercambio en base a comentarios, observaciones y aportes en relación a las tres herramientas, realizados por las personas e instituciones convocadas al ciclo de validación.

### CONSENSO - jueves 11 de agosto / Sala 2A edificio Anexo

La instancia de Consenso se destinará al acuerdo sobre los ajustes propuestos para ser incorporados a la versión final de estas herramientas.

# Del Ciclo

## Validación de herramientas 4 – 5 – 9

---



### Convocatoria

- los actores que se han entrevistado en el marco de la consultoría porque cuentan con metodologías específicas de evaluación del riesgo concurrentes con las herramientas que se están desarrollando, y
- diferentes actores e instituciones del ámbito intraestatal del nivel nacional, con los cuales la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae ha estado trabajando cuestiones similares en años anteriores.

# Del Ciclo

## Validación de herramientas 4 – 5 – 9

---



### Aportes y validación

Con los aportes consensuados en la última instancia, se elaborará una nueva versión de las herramientas.

No obstante lo anterior, se entiende que continuarán siendo ajustadas y mejoradas a partir de su implementación en diferentes casos, de lo que surgirán nuevas y mejores versiones.

Asimismo, más adelante, se organizarán otros ciclos de validación con más actores, sectores e instituciones.

# **Marco normativo e institucional del Sinae**



# Marco normativo Sinae

- Ley N° 18.621 – Creación del Sistema Nacional de Emergencias (2009)
- Decreto N° 65/020 – Reglamentación de la Ley N° 18.621 (2020)
- Decreto N° 66/020 – Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay 2019-2030 (2020)

# Del Sinae

## Marco normativo e institucional del Sinae



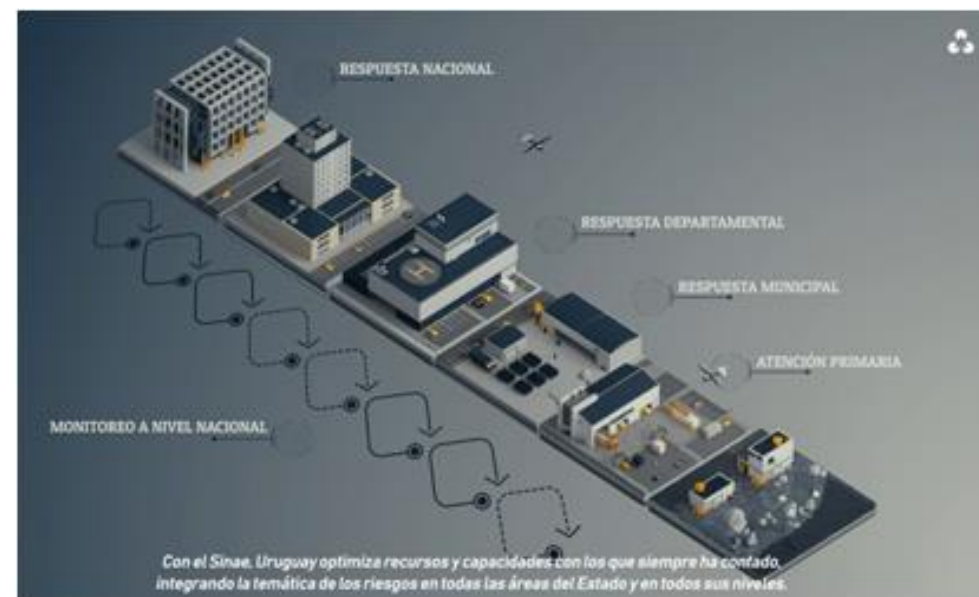
### ¿Qué es el Sinae?

Es la instancia específica y permanente de **coordinación** de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres en Uruguay.



Su objetivo es proteger a las **personas**, los **bienes de significación** y el **medio ambiente** de fenómenos adversos (de origen *natural*, *socionatural* o *antrópico*) que deriven, o puedan derivar en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible.

[Video institucional](#)





# Del Sinae

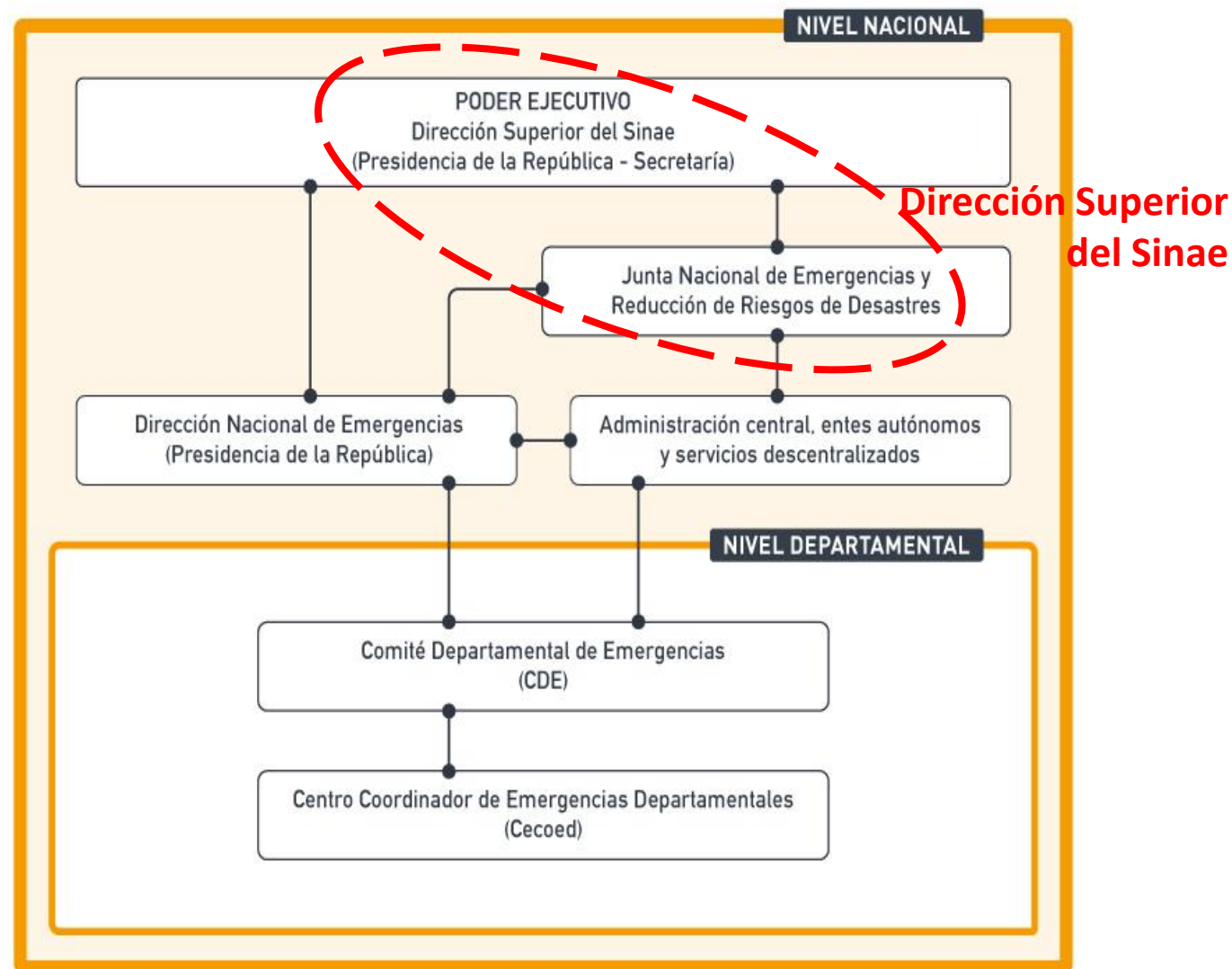
## Marco normativo e institucional del Sinae



### Estructura organizacional:

Los Municipios no están contemplados aún porque la Ley N° 18.621 es anterior a la de creación del tercer nivel de gobierno.

Sí están considerados en los decretos N° 65 y 66 de 2020.



# Del Sinae

## Marco normativo e institucional del Sinae

---



### Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (JNERR):

- Preside: Secretaría de Presidencia de la República (Secretario o Prosecretario).
- Integran: MI, MDN, MIDES, MSP, MGAP, MIEM, MA, MVOT.
- Se pueden sumar: MTOP, MEF, MRREE, Congreso de Intendentes, OPP, otros.

# Del Sinae

## Marco normativo e institucional del Sinae

---



### Comité Departamental de Emergencias (CDE):

- Preside: Intendente o Intendenta (o persona designada por éstos).
- Integran: MI, MDN, MIDES, MSP, INAU, Fiscalía General de la Nación, Presidente/a de Junta Departamental.
- Se pueden sumar: MGAP, MTOP, Empresas de Servicios (UTE, OSE, ANCAP, ANTEL), otras reparticiones ministeriales, otros actores territoriales.

# Del Sinae

## Marco normativo e institucional del Sinae



Trabajo regional periódico entre CDE y Cecoed de los diferentes departamentos con apoyo del Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae.

Región Metropolitana  
Región Este  
Región Centro  
Región Litoral Norte  
Región Noreste  
Región Litoral Sur

Conformación de regiones:  
Canelones - Montevideo - San José  
Treinta y Tres - Lavalleja - Rocha- Maldonado  
Flores - Florida - Durazno  
Artigas - Salto- Paysandú  
Rivera - Cerro Largo - Tacuarembó  
Río Negro - Soriano - Colonia

### REGIONES

- LITORAL NORTE**  
Artigas | Salto | Paysandú
- LITORAL SUR**  
Río Negro | Soriano | Colonia
- METROPOLITANA**  
Canelones | Montevideo | San José
- CENTRO**  
Flores | Florida | Durazno
- NORESTE**  
Rivera | Cerro Largo | Tacuarembó
- ESTE**  
Treinta y Tres | Lavalleja | Rocha | Maldonado

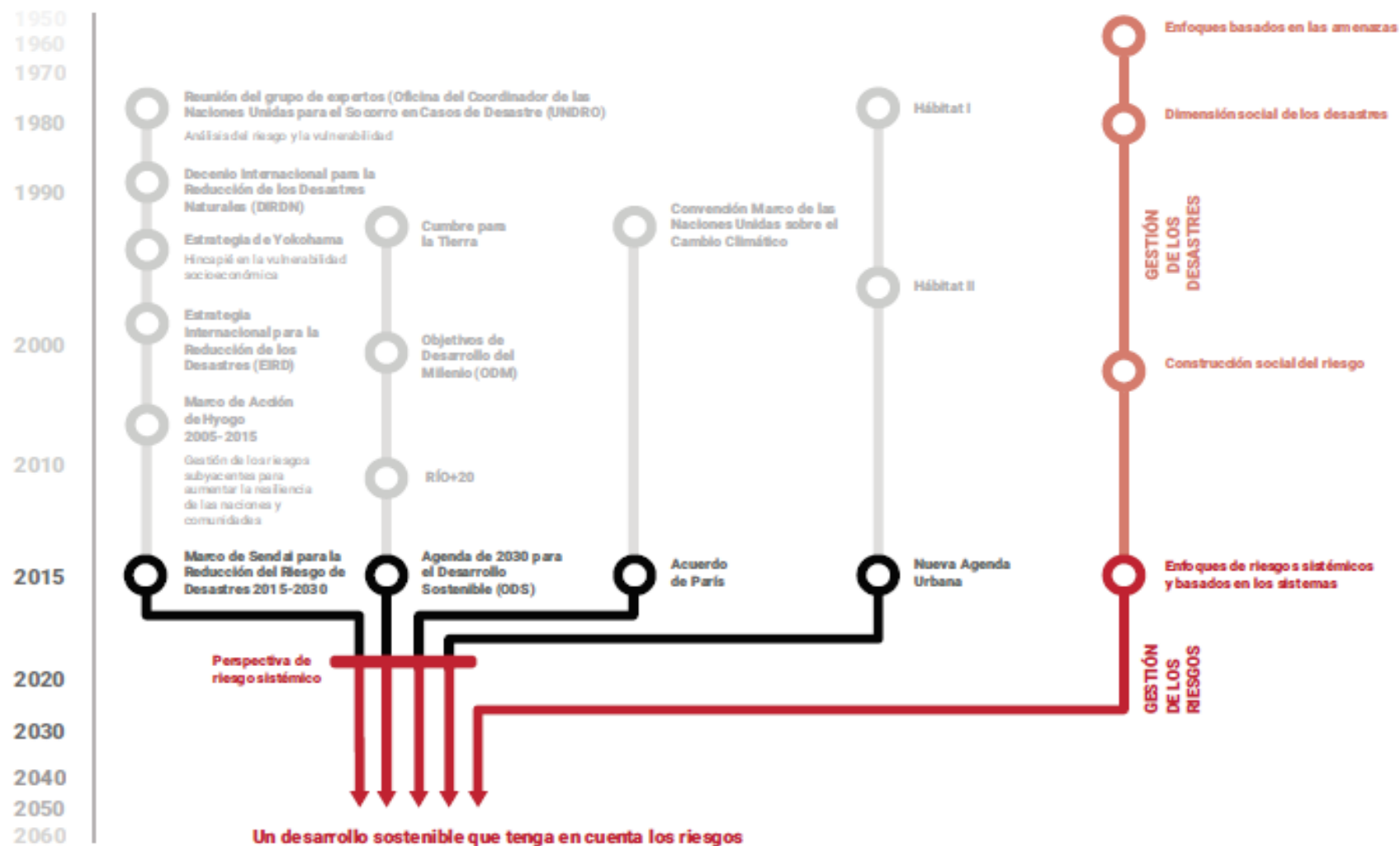


# **Marco conceptual de la Gestión Integral del Riesgo**



# De la gestión integral del riesgo

## Convergencia de las Agendas internacionales



Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 12.

# De la gestión integral del riesgo

## Gestión de Desastres y Gestión Integral del Riesgo



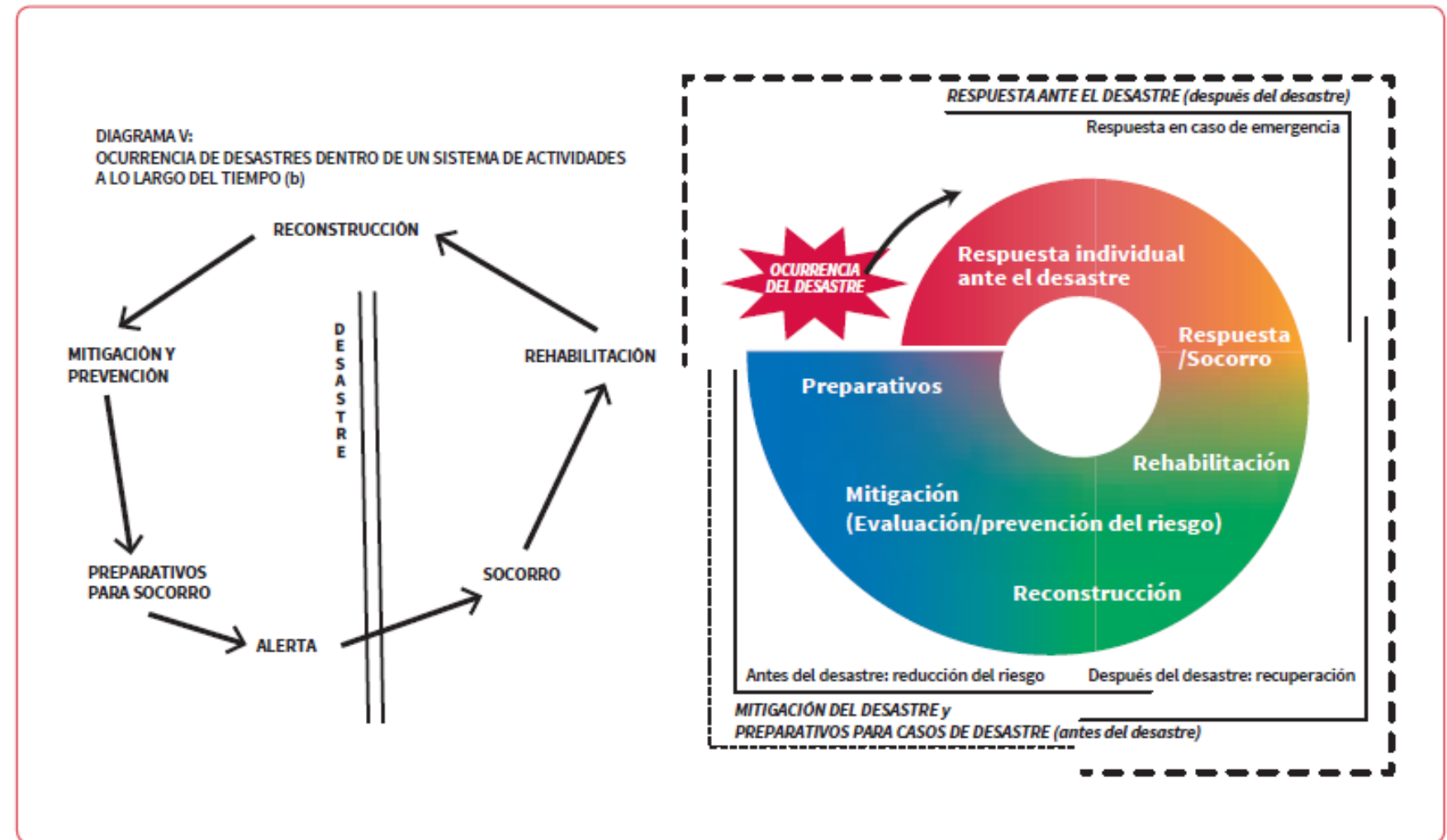
# De la gestión integral del riesgo

## Gestión de Desastres y Gestión Integral del Riesgo



**Gráfico 1.6** El ciclo original de gestión de desastres y una interpretación actual

ANTES



Fuente: GAR, 2015:35

(Fuente: Baird et al., 1975 y Khan et al., 2008.

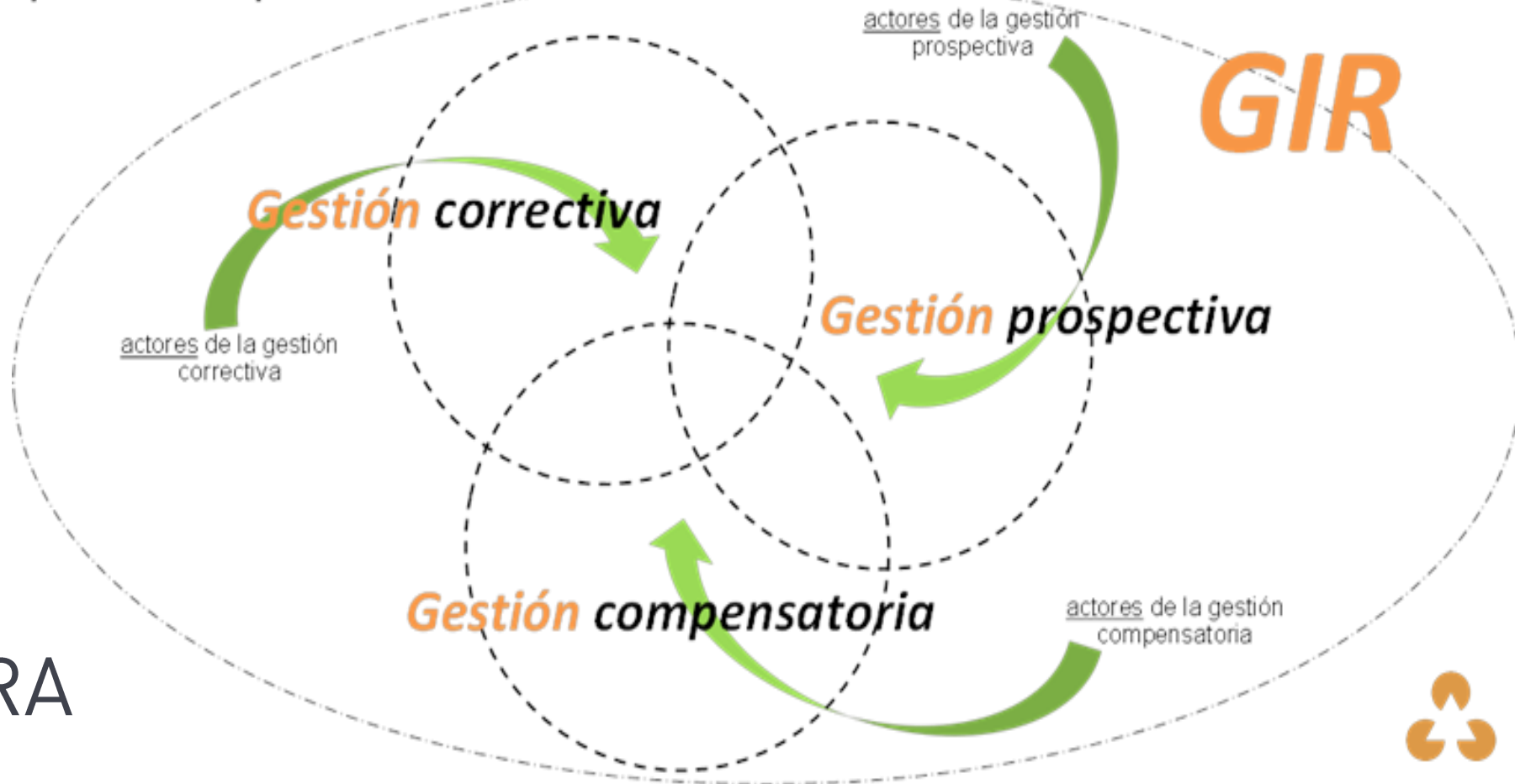


# De la gestión integral del riesgo

## Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo



prácticas complementarias:



AHORA



# De la gestión integral del riesgo

## Gestión Integral del Riesgo

---



La Gestión Integral del Riesgo se concreta en sus tres prácticas complementarias:

- Gestión Correctiva del riesgo: “mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas (...)”.
- Gestión Compensatoria del riesgo: “tomar medidas para apoyar la resiliencia de los individuos y las sociedades frente al riesgo residual que no puede reducirse de manera eficaz”.
- Gestión Prospectiva del riesgo: “prevenir o evitar la acumulación de riesgos nuevos o futuros haciendo elecciones de desarrollo que tengan en cuenta el riesgo, también en la recuperación y la reconstrucción tras un desastre”.

# De la gestión integral del riesgo

## Gestión Integral del Riesgo

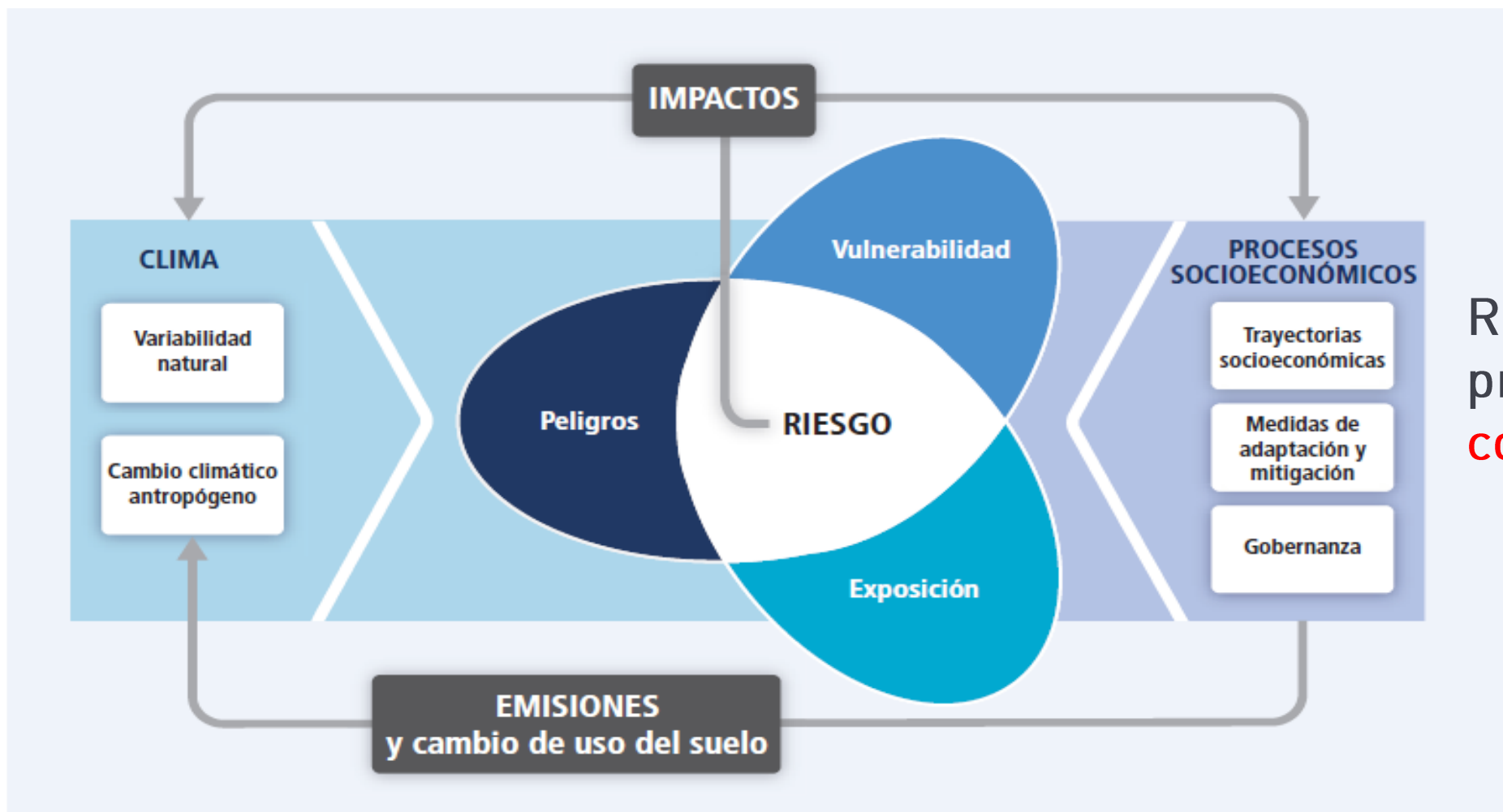


RIESGO como  
producto de una  
**construcción social**

Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 6.

# De la gestión integral del riesgo

## Gestión Integral del Riesgo



RIESGO como  
producto de una  
**construcción social**

Fuente: IPCC, 2014  
(Agenda internacional de  
Cambio Climático)

**Figura RRP.1** | Ilustración de los conceptos básicos de la contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación. El riesgo de los impactos conexos al clima se deriva de la interacción de los peligros conexos al clima (incluidos episodios y tendencias peligrosos) con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales. Los cambios en el sistema climático (izquierda) y los procesos socioeconómicos, incluidas la adaptación y mitigación (derecha), son impulsores de peligros, exposición y vulnerabilidad. [19.2, figura 19-1]

# De la gestión integral del riesgo

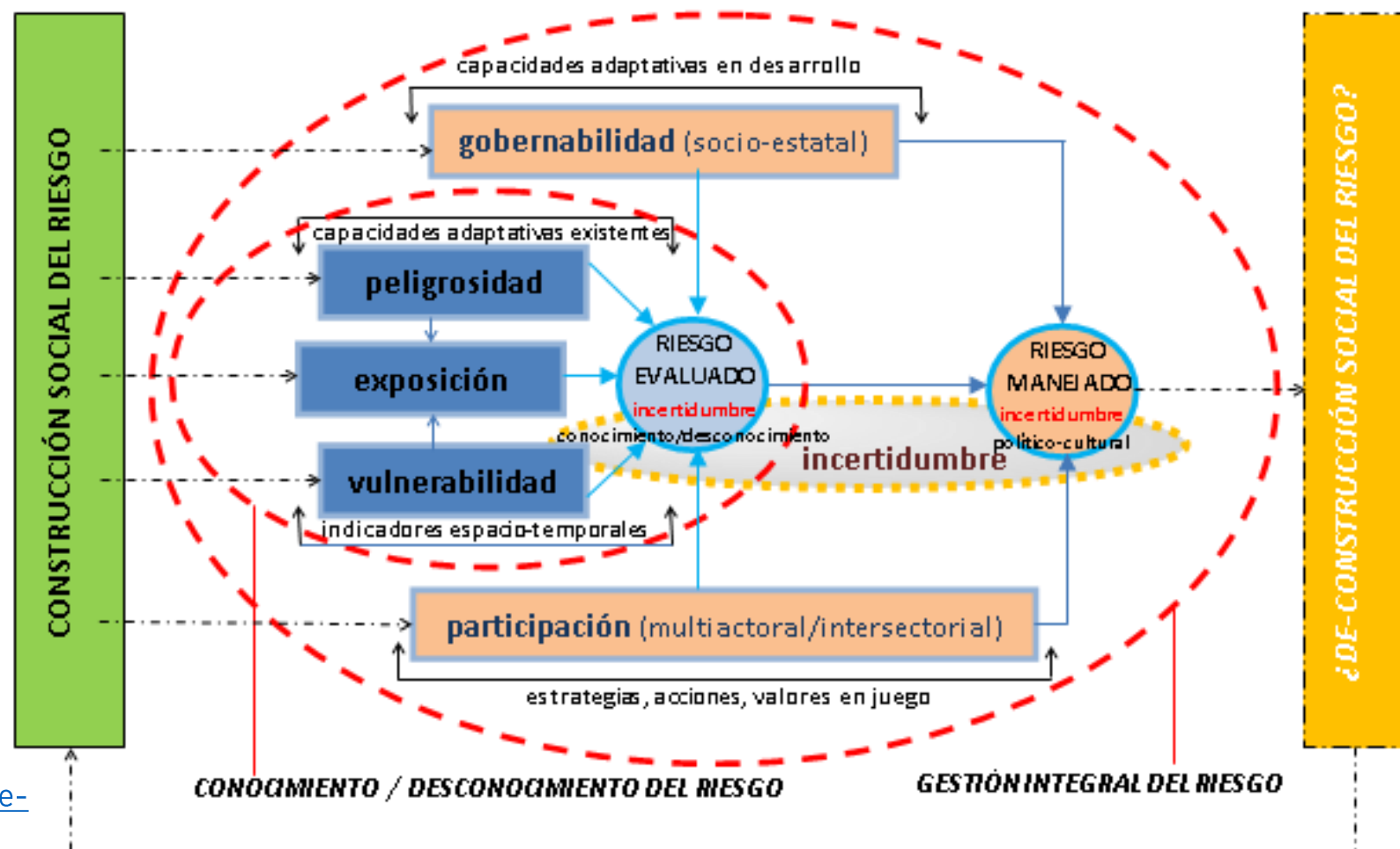
## Gestión Integral del Riesgo



RIESGO como  
producto de una  
**construcción social**

Fuente: DNE, 2021, pág. 23  
(web del Sinae: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/sobre-del-sistema-nacional-emergencias-sinae-uruguay>)

### FACTORES Y PROCESOS COMPONENTES DEL RIESGO Y SU GESTIÓN



Fuente: elaboración propia, en base a C. E. Natenzon 2020.

# De la gestión integral del riesgo

## Gestión Integral del Riesgo

---



**Hablar hoy luego de la emergencia nacional sanitaria por Covid-19 de:**

- la “**peligrosidad**” del virus (y sus sucesivas mutaciones),
- la “**exposición**” al mismo (distanciamiento social, confinamiento social, tapabocas, etc.),
- la “**vulnerabilidad**” de sectores de la población o de personas (en particular por enfermedades preexistentes, o por edades, etc.),
- la “**incertidumbre**” con la que convivimos cotidianamente (por falta de conocimiento del virus, o por las diferentes percepciones de la gravedad, o por las decisiones que se puedan o no tomar, etc.),
- la “**gobernabilidad**” y la complejidad del balance de las *perillas*,
- la “**participación**” de los diferentes actores, sectores, intereses, etc., que con sus acciones u omisiones pueden determinar que los resultados de la gestión integral del riesgo de la pandemia sean exitosos o no,

**son todos conceptos conocidos y familiares.**

# De la gestión integral del riesgo

## Gestión Integral del Riesgo

---



### Gestión Integral del Riesgo y Covid-19:

*“Nuestro enemigo no es el virus, es la sociedad, el sistema de gobernanza y nuestra falta de control ante condiciones de vulnerabilidad. No vamos a la guerra contra COVID-19 sino a repensar nuestro papel como humanos, como sociedades”, afirmó Allan Lavell, doctor en geografía económica y Premio Sasakawa 2015. “Los desastres son problemas no resueltos del desarrollo y el riesgo asociado a estos eventos viene del desarrollo mal logrado. La gestión del riesgo tiene que estar integrada al desarrollo” (Allan Lavell, 2020)*

Fuente: <https://www.undrr.org/es/news/entender-la-complejidad-del-riesgo-el-reto-post-covid-19>

# De la gestión integral del riesgo

## Gestión Integral del Riesgo

---



### Gestión Integral del Riesgo:

“Un **proceso social y político**, expresado en la existencia de políticas, estrategias y acciones basados en la **intersectorialidad, interdisciplinariedad, territorialización** y con la participación de gobierno, sociedad civil y sector privado, que **busquen reducir, evitar y manejar condiciones de riesgo de desastre y emergencia** y los procesos posteriores de recuperación y resiliencia.” (A. Lavell, 2020)



# De la gestión integral del riesgo

## Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo



**Tabla 13.1** Gestión del riesgo de desastres para apoyar la reducción del riesgo de desastres, abordar el cambio climático y fomentar el desarrollo sostenible

	Gestión prospectiva	Gestión correctiva	Gestión compensatoria
Reducción del riesgo de desastres	Prevenir o evitar la generación de nuevos riesgos	Reducir o mitigar los riesgos existentes	Fortalecer la resiliencia financiera y social ante los desastres
Cambio climático	Mitigación del cambio climático	Adaptación al cambio climático	Fortalecer la resiliencia ante los riesgos climáticos
Desarrollo sostenible	Contribuir a la sostenibilidad del nuevo desarrollo	Fortalecer la sostenibilidad del desarrollo existente	Fortalecer la resiliencia ante los riesgos y los impactos cotidianos

(Fuente: UNISDR.)

# De la gestión integral del riesgo

## Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo



Gestión Prospectiva del Riesgo: “*PREVENIR la creación de nuevos riesgos*”. (RAR, 2021:282)

Participar en los procesos de toma de decisiones que involucren el modelo de desarrollo territorial, de manera de anticipar los escenarios futuros que puedan implicar nuevos riesgos.

La decisión de ampliación de zonas urbanas, o la instalación de nuevos emprendimientos industriales, la construcción de obras de infraestructura, la variabilidad y el cambio climáticos, etc.

También, los aprendizajes de emergencias y desastres ocurridos, de manera de “reconstruir mejor”.

# De la gestión integral del riesgo

## Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo



### Gestión Correctiva del Riesgo: “*REDUCIR el riesgo existente*” (RAR, 2021:282)

Trabajar en la reducción de la *vulnerabilidad*, de lo que está *expuesto* (población, bienes de significación, ambiente) a los diferentes *peligros*, reduciendo la *incertidumbre de conocimiento* sobre estos factores componentes del RIESGO.

Facilitando y mejorando los canales de *participación* multiactoral de los diferentes sectores, intereses, instituciones, lógicas, disciplinas, en la *gobernabilidad* y manejo socio-gubernamental que implica la gestión del RIESGO; sin descuidar la cuota de *incertidumbre político-cultural* involucrada en ambos procesos.

# De la gestión integral del riesgo

## Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo



Gestión Compensatoria del Riesgo: “**AUMENTAR la resiliencia respecto al riesgo residual**”. (RAR, 2021:282)

Trabajar en los preparativos de *respuesta* y los *sistemas de alerta temprana*, así como también en la planificación de procedimientos de *evacuación*, de *continuidad de actividades* y servicios esenciales, la articulación con mecanismos de *soporte operacional* a los planes de actuación, la asistencia a través de la *gestión centrada en las personas*, los centros para personas desplazadas, entre otros aspectos. Apoyar el *entrenamiento* (ejercicios de simulación y simulacro) y *equipamiento* específico de acuerdo a los diferentes tipos de peligrosidades.

Apoyar la **RESILIENCIA** del territorio, a través del reforzamiento de las instituciones, los medios de vida, los ecosistemas ambientales y las destrezas de la población.

# Desafíos de la Gestión Integral del Riesgo y del Sinae

---



## Riesgo intensivo:

Aquel riesgo de proporciones importantes, visible y evidente, que podría impactar en un lugar puntual o concentrado.

(el que sale en las noticias)

## Riesgo extensivo:

Aquel riesgo de poca gravedad, invisible (a simple vista), que podría tener (o tiene) un impacto periódico o cotidiano en toda una población.

(el que sumado a lo largo de un año, tal vez, puede tener un impacto mucho mayor que el del “riesgo intensivo”)

# Desafíos de la Gestión Integral del Riesgo y del Sinae

---




## Desafíos de la Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres:

- Contribuir a la transformación del modelo de desarrollo
- Gestión integral del riesgo basado en las personas
  - ❖ **PREVENIR** la creación de nuevos riesgos (Prospectiva)
  - ❖ **REDUCIR** el riesgo existente (Correctiva)
  - ❖ **AUMENTAR** la resiliencia respecto al riesgo residual (Compensatoria)






 Liniers 1280 - Piso 4 | Torre Ejecutiva (Anexo)  
Montevideo | Uruguay | CP 11000

 150 1353

 [sinae@presidencia.gub.uy](mailto:sinae@presidencia.gub.uy)

 [sinae\\_oficial](https://twitter.com/sinae_oficial)

 [gub.uy/sinae](https://gub.uy/sinae)

