

INTRODUCCIÓN a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Uruguay



Conceptos y orientaciones
hacia una cultura preventiva

TABLA DE CONTENIDOS

Módulo 1

Institucionalidad del Sinae	4
¿Qué es el Sinae?	5
¿Cuál es su objetivo?	5
Creación y evolución del Sinae	6
Organización del Sinae	10
Estructura nacional	11
Estructura departamental	12
Atención a la Respuesta	13
Principios rectores del Sinae	14
Marco nacional vigente	14
Ley del Sinae	14
Cometidos	14
Principios	15
Reglamentación de la Ley del Sinae	17
CAPÍTULO 1: ENTIDADES NACIONALES	17
CAPÍTULO 2: ENTIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES	18
Marco internacional	23
Metas globales	24
Bibliografía	29

Módulo 2

Conceptos y planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en Uruguay	31
¿Qué es el Riesgo?	32
¿Cuándo hablamos de Riesgo?	32
¿El Riesgo es siempre igual?	33
¿Cuáles son los componentes del riesgo?	35
Peligrosidad	35
Vulnerabilidad	35
Exposición	36

Incertidumbre	37
¿Qué es la Gestión Integral del Riesgo?	38
Peligrosidades de expresión frecuente en Uruguay	39
¿Qué son las olas de calor y olas de frío y cómo nos afectan?	39
¿Cuándo se habla de exceso y déficit hídrico?; ¿qué consecuencias tiene?	40
¿Qué es y cómo afecta un Ciclón extratropical?	43
Granizo, tornados y fenómenos de mesoescala.....	43
Con respecto a los incendios y al derrame de materiales peligrosos	45
Enfoques de la Gestión Integral del Riesgo	46
1. Gestión prospectiva	46
2. Gestión correctiva.....	47
3. Gestión compensatoria.....	47
Planificación para la Gestión Integral del Riesgo.....	49
Sobre el concepto de planificación.....	49
Necesidad de conocer sobre lo que vamos a planificar.	
Sobre el QUÉ.	51
Herramientas para planificar la Gestión Integral del Riesgo.	
Sobre el CÓMO.	55
Interinstitucionalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad y participación social.	
Sobre el QUIÉNES.	60
El Sinae, un Sistema “en construcción”	62
Bibliografía	66
Módulo 3	
Sistema Nacional de Información de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres. ..	69
Principales productos y desafíos.....	70
Uso del MIRA para la gestión de riesgos asociados a la emergencia sanitaria Covid-19	76
Productos de reciente incorporación	77
Atlas de riesgos del Uruguay	80
Desafíos y líneas de desarrollo futuras.....	82
Bibliografía	85
Módulo 4	
Comunicación social sobre Riesgo.....	86
Comunicación antes, durante y después de una emergencia	87

Estrategias de comunicación	89
Herramientas básicas para la gestión de la comunicación pública durante emergencias	91
Consejos prácticos para erradicar mitos y rumores	93
Recomendaciones para elaborar mensajes según la etapa de la emergencia.....	94
Recomendaciones en caso de brindar entrevistas o declaraciones públicas	96
Recomendaciones para convocar a una conferencia de prensa.....	98
¿Qué es la cultura preventiva?	100
Guía familiar para la reducción de riesgos.	102
Campaña accesible e inclusiva “Prepararse hace la diferencia”	103
Semana de la Reducción de Riesgos (SRR)	104
Proceso de sensibilización sobre el riesgo de desastres y emergencias en escuelas rurales de Uruguay.....	105
Podcast “Glosario”. Primera serie del espacio “la cultura del riesgo”	106
Bibliografía	108

Módulo 1

Institucionalidad del Sinae

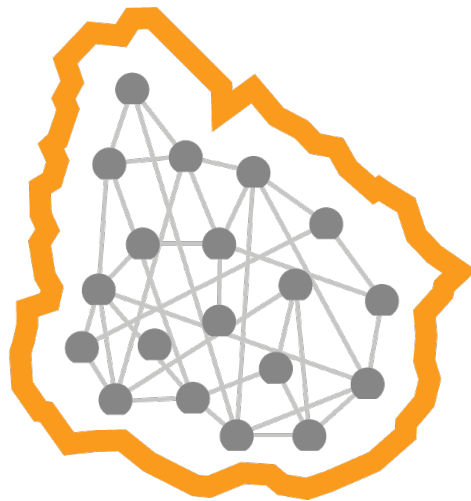
Componentes del módulo

- El Sistema Nacional de Emergencias.
- Marco normativo nacional e internacional que lo rige.

¿Qué es el Sinae?

El Sinae es el sistema que coordina a las instituciones y procesos que se involucran con la Gestión Integral del Riesgo en el país. Su carácter es nacional y su principal objetivo es “proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos que deriven, o puedan derivar en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible” (Ley 18.621).

Vela por la buena articulación de tareas antes, durante y después de las emergencias, de manera descentralizada en el territorio y en las responsabilidades de los actores involucrados en los procesos.



¿Cuál es su objetivo?

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



Creación y evolución del Sinae

Desde que se reconoció la necesidad de contar con un espacio interinstitucional para “atender las emergencias” se fueron dando los pasos necesarios para concretar lo que hoy es el Sistema Nacional de Emergencias.

En ese proceso de crecimiento se diferencian tres etapas:

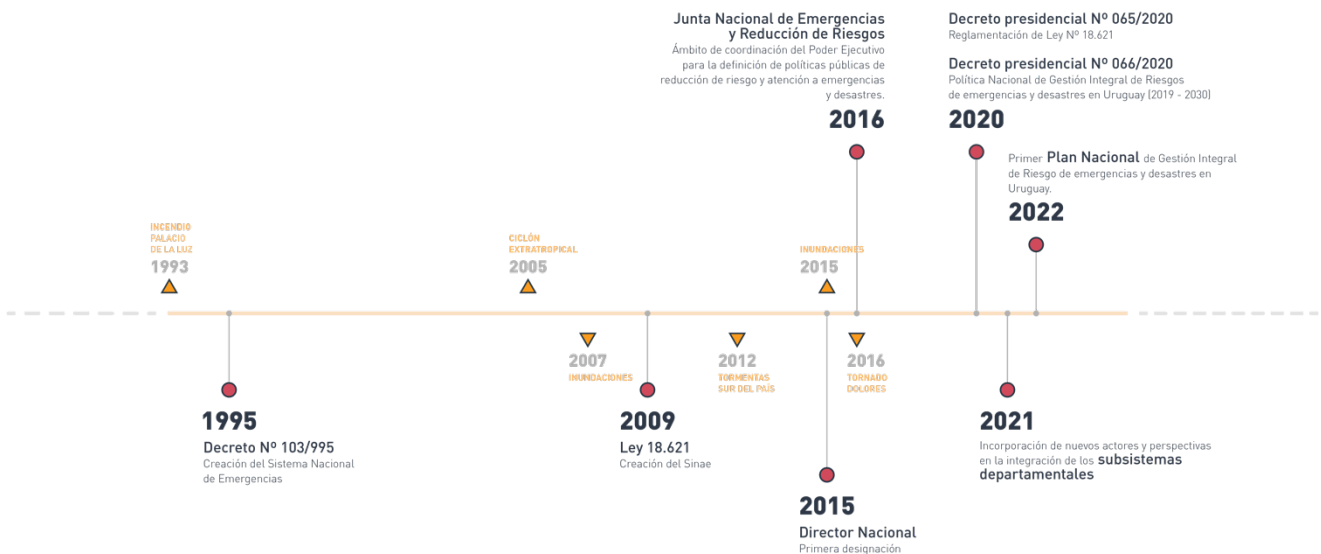


Tabla 1. Etapas de la creación y evolución del Sinae

Etapa	Descripción
Formación	1995 - 2005. El Sistema Nacional de Emergencias se identifica como un organismo operativo para la coordinación de la respuesta frente a las emergencias.
Fortalecimiento	<p>2005 - 2015. Se crea y se fortalece un sistema de gestión del riesgo, el objetivo es promover un proceso de desarrollo sostenido con mayores niveles de seguridad frente a las emergencias.</p> <p>2009 - Ley de creación de Sinae. 🔗</p>
Consolidación	2015 - actualidad. Enfoque de Gestión del Riesgo para el desarrollo, marcada por tres hechos: La integración de la Dirección Nacional de Emergencias, la creación de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y el correlato internacional en el Sistema de la Naciones Unidas que se expresa en los compromisos del Marco del Sendai (2015-2030).
	2020 - Por medio del Decreto presidencial N° 065/2020 se promulga la Reglamentación de Ley N° 18.621. 🔗
	<p>2022 - Por medio de la Ley N° 20.075 se incorporan el artículo 42 (modifica al artículo 9 de la Ley N° 18.621) y el artículo 43 (modifica al artículo 12 de la Ley N° 18.621).</p> <p>Por medio del Decreto presidencial N° 066/2020 la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de emergencias y desastres en Uruguay (2019 - 2030). 🔗</p>
	2022 - Uno de los mandatos que establece la Política es la elaboración de un plan de alcance nacional que marque el rumbo del país para los próximos años. El Plan Nacional será acotado a los períodos de gobierno nacional y presupuestal e incluye, entre otros aspectos, todos los proceso de la gestión compensatoria, prospectiva y correctiva; elementos de articulación nacional, departamental, local y sectorial, mecanismos específicos de consulta y participación de la sociedad civil y sector privado; objetivos, metas e indicadores explícitos para asegurar la equidad de género y la inclusión de grupos o personas vulnerables; mecanismos de evaluación y monitoreo del Plan; articulación con otras políticas, programas, planes y medidas nacionales de protección del ambiente, adaptación al cambio climático y variabilidad climática, recursos hídricos, ordenamiento territorial, planes de desarrollo e inversión.

La ocurrencia de eventos adversos en la historia del país evidenció las vulnerabilidades existentes, y trajo como consecuencia la consolidación de pautas importantes para la decisión sobre el rumbo del Sistema.

A continuación, se presenta una breve descripción de los eventos y las repercusiones que tuvieron:

Tabla 2. Eventos que marcaron el desarrollo del Sinae

 <p>Palacio de la Luz. Montevideo.</p>	<p>Incendio del Palacio de la Luz: sucedió en 1993, murieron cinco personas y se destruyeron cuatro pisos. Dejó al descubierto carencias tales como fallas en la seguridad de las estructuras, falta de preparación para evacuaciones y ausencia de normativa actualizada.</p> <p>Este evento, dio lugar a la creación del Sistema Nacional de Emergencias (Decreto 103/995), para planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender la prevención y las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres.</p> <p>La etapa de formación del sistema se caracterizó en que la mayoría de los esfuerzos se orientaron a la respuesta, enfoque que se mantuvo aproximadamente diez años debido a la creencia generalizada de que Uruguay es un país libre de riesgos (“en Uruguay no pasa nada”).</p>
 <p>Rambla de Montevideo.</p>	<p>En 2005 un ciclón extratropical con vientos que alcanzaron velocidades de hasta 174 km/h se registró en el sur del país por espacio de diez horas.</p> <p>Afectó severamente al territorio ocasionando la muerte de diez personas, decenas heridas y cientos evacuadas. Se calcula que las afectaciones económicas alcanzaron los US\$ 40 millones.</p> <p>La magnitud del evento revivió la sensación de no estar preparados para las emergencias de origen socio-natural. Esta situación dio lugar a la Ley N°18.621 (2009) en la que se formuló el actual Sistema Nacional de Emergencias. En ese momento se inició la etapa de fortalecimiento orientada a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.</p>



Ciudad de Dolores. Soriano.

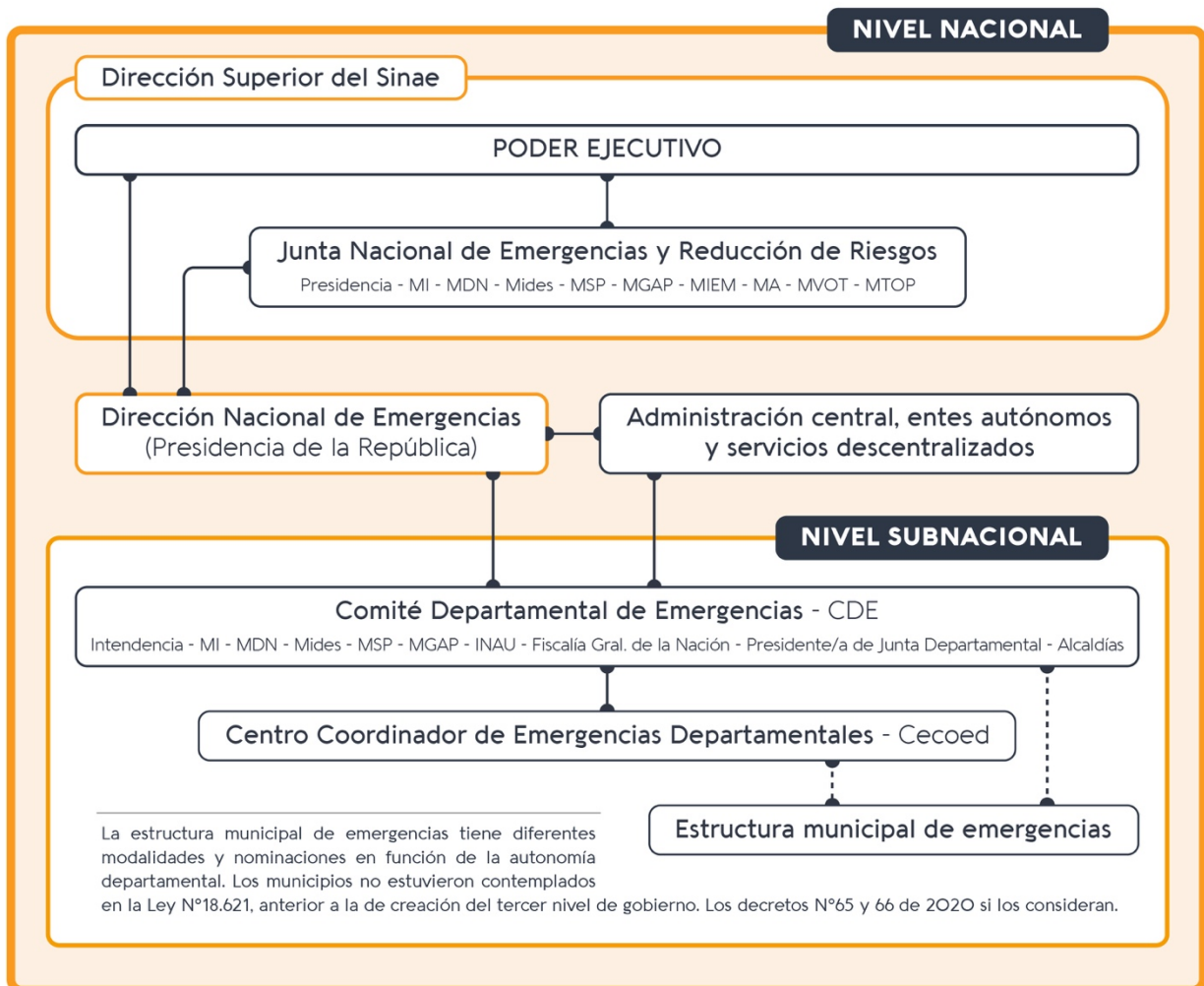
Tornado de Dolores: en 2016 las condiciones atmosféricas favorecieron la formación de un tornado de categoría F3 que atravesó la ciudad de Dolores. Dejó 5 personas fallecidas y toda su población sufrió afecciones de carácter psicoafectivo. Los daños ocasionados en infraestructura se cuantifican en U\$S 30 millones y los impactos psicosociales alcanzaron poblaciones cercanas que mantenían vínculo con la ciudad. Este evento reforzó la construcción institucional del Sinae y generó la activación de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos creada en el 2015.

Aunque los riesgos que se han manifestado en el territorio uruguayo han dejado al descubierto las vulnerabilidades y han sido determinantes para la evolución del Sinae, el paradigma actual de la Gestión Integral del Riesgo concentra los esfuerzos en la promoción de una cultura preventiva, lo que implica la reducción de la construcción del riesgo, de manera que, en un futuro, la ocurrencia de eventos adversos sea menor.

Organización del Sinae

El Sistema Nacional de Emergencias depende directamente de Presidencia de la República. Su ámbito de competencia es a nivel nacional, departamental y local. A continuación, se describen su estructura y funciones (con base en el capítulo II de la Ley 18.621 “De la organización del Sistema Nacional de Emergencias”):

Ilustración 1. Organización general del Sinae. Fuente: Sinae.




Estructura nacional

- La instancia superior de coordinación y decisión del Sinae se encuentra en el **Poder Ejecutivo**. Estará presidida por un representante de la Presidencia de la República, designado por el Presidente de la República. Esta persona es quien preside y tiene la potestad- en caso de ser necesario- de convocar a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y Desastres.
- La **Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos** está presidida por un representante de la Presidencia de la República, designado por el Presidente de la República, y son miembros permanentes los Subsecretarios/as de los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Industria, Energía y Minería, de Salud Pública, de Ganadería Agricultura y Pesca, de Vivienda Ordenamiento y Territorial, de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Es el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo, para la definición de políticas públicas de reducción de riesgo y atención a emergencias y desastres.
- La **Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias** (en la Presidencia de la República) es el órgano articulador de la Gestión Integral del Riesgo y los procesos logísticos de la respuesta frente a eventos adversos en el territorio. Es el nexo entre el Poder Ejecutivo y los demás agentes del Sistema.
- La Secretaría General de la Junta es ejercida por la Dirección Nacional de Emergencias, y es responsable de la coordinación y gestión de las políticas a nivel nacional de Gestión del Riesgo definidas en la JNERD.

Estructura departamental

La actuación en territorio se expresa en el nivel departamental por medio de los subsistemas: Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed).

- Los CDE descentralizan las directrices internacionales y nacionales de la Gestión Integral del Riesgo mediante la formulación de políticas y estrategias locales. Son presididos por la/el Intendente o una persona que designe, a su vez, son conformados por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior (Policía y Bomberos) y Ministerio de Salud Pública. En los últimos años, el contexto nacional vinculado a determinadas situaciones de emergencia ha evidenciado la necesidad de que se incorporen de forma permanente otros organismos. En 2022, a través de la Ley 20.075 se modifica el artículo 12 de la Ley 18.621, legalizando la incorporación a todos los CDE del país representantes de las Juntas Departamentales, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, y de la Fiscalía General de la Nación. También se señala que se integran los Alcaldes o Concejales de los Municipios que se vean afectados por una situación de emergencia declarada dentro de los límites de su competencia territorial. 
- Estas políticas y estrategias locales son operadas y/o ejecutadas por el Cecoed correspondiente, que es liderado por una persona que coordina (que es nombrada por el/la intendente). El Cecoed concreta las acciones en el territorio a través de la convocatoria de actores que pueden ser de diversa naturaleza y que responden a las necesidades de los planes de trabajo en desarrollo.

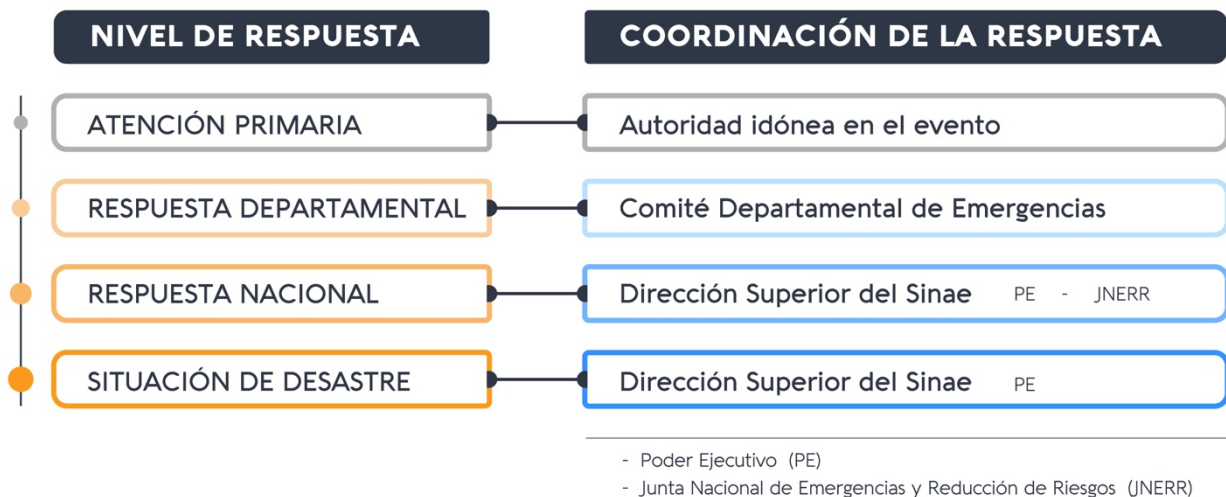
Atención a la Respuesta

La atención de las emergencias y desastres se cumple primariamente en forma descentralizada, y corresponde a las instancias de coordinación y ejecución descentralizada el aporte de sus capacidades y recursos.

Los niveles de descentralización y coordinación del Sinae durante la atención de esos eventos adversos estarán determinados por la intensidad y cobertura del impacto, por el nivel de riesgo y por los requerimientos específicos de la respuesta.

Los niveles de coordinación de la respuesta de emergencias y desastres serán los siguientes:

Ilustración 2. Niveles de coordinación de la respuesta de emergencias y desastres
Fuente: Sinae



Principios rectores del Sinae

El funcionamiento del Sistema Nacional se hace efectivo cuando los organismos estatales y todas aquellas instituciones competentes llevan a cabo acciones orientadas a la reducción del riesgo de desastres, a la respuesta, la rehabilitación y la recuperación, rigiéndose por el marco nacional e internacional vigentes.

Marco nacional vigente

Todas las definiciones relacionadas con el funcionamiento y la orientación de la actuación del Sistema se encuentran en la Ley N°18.621 de 2009 y en su Reglamentación aprobada en el Decreto 065 de febrero de 2020.

Ley del Sinae

En el capítulo I “Disposiciones Generales” se detallan sus cometidos y principios. A continuación, encontrarán una breve descripción de cada uno de ellos:

Cometidos

- A. Articular las tareas y responsabilidades de entidades y órganos públicos, instituciones sociales e individuos en todas las etapas de la GIR.
- B. Integrar los esfuerzos públicos y privados en forma eficaz y eficiente.
- C. Garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos.

Principios

Protección de la vida, de los bienes de significación y del ambiente: toda persona tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, así como el derecho a su acervo cultural, sus medios de subsistencia y medio ambiente frente a la existencia de riesgos y eventualidad de desastres.

La prevención y mitigación de riesgos y las intervenciones necesarias ante situaciones de desastres son actividades de interés general.

La generación de riesgos potencialmente causantes de desastre por parte de entidades públicas, instituciones privadas o individuos acarrea responsabilidades.

La reducción de riesgos y la atención a desastres se cumplirá primariamente en forma descentralizada. En consecuencia, corresponde a los subsistemas el aporte de sus capacidades técnicas y recursos, sin perjuicio de las acciones que corresponda tomar a nivel nacional cuando la situación lo requiera.

- A. La estrategia de gestión integral para la reducción de riesgos en situaciones de desastres que adopte el Sistema Nacional de Emergencias, se apreciarán y evaluarán en su conjunto sin perjuicio de las competencias y responsabilidades que correspondan.
- B. El establecimiento de planes para la reducción de riesgos y la atención de desastres constituyen deberes de las autoridades, y en su caso de los particulares, y su inclusión en la planificación del desarrollo nacional y departamental, en el plan de ordenamiento territorial, en el desarrollo sostenible y en las condiciones para las inversiones pública o privada.
- C. Los procesos de formación y capacitación de los agentes del Sistema en prevención, respuesta y recuperación ante situaciones de emergencias y desastres, para la generación de pautas culturales en el conjunto de la población, serán promovidos y cumplidos en forma coordinada por el Sistema Nacional de Emergencias. Asimismo, se promoverá en el marco de la Ley N°17.785 de 12 de agosto de 2005, la participación ciudadana.

- D. Las acciones programadas y cumplidas en el marco del funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias son de orden público y su cumplimiento es obligatorio, sin perjuicio de las garantías constitucionales y legales vigentes.
- E. Las acciones del Sistema Nacional de Emergencias fomentarán la capacidad de actuación unitaria de los miembros de la colectividad o grupo social orientadas a obtener un alto grado de integración y estabilidad interna, con la adhesión ilimitada y total a una causa, situación o circunstancia que implica asumir y compartir por los distintos actores del sistema beneficios y riesgos.
- F. Poner la debida atención a los procesos de transformación, evolución y adaptación; al mismo tiempo, reconocer la necesidad de establecer un balance entre las condiciones ambientales, sociales, psicológicas, culturales y económicas que conduzcan a un desarrollo sustentable.
- G. La comunicación de la gestión de riesgo con un enfoque preventivo, implica que todos los actores vinculados en la temática asuman la responsabilidad de socializar y democratizar la información de esta.

Estos principios y cometidos se comprenden y reflejan en la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Es a través del cumplimiento de éstos y, de su concordancia con el marco internacional vigente que se logra una gestión eficiente por parte del Sistema.

Reglamentación de la Ley del Sinae

CAPÍTULO 1: ENTIDADES NACIONALES

Artículo 4.- Estructura de la Dirección Nacional de Emergencias.- La Dirección Nacional de Emergencias estará integrada por:

- A. **Dirección.** La cual será responsable de la administración, conducción y supervisión de los recursos humanos y materiales de la Dirección Nacional de Emergencias en forma eficaz y eficiente, para la Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres y sus procesos. La titularidad será ejercida por un Director o Directora;
- B. **Área técnica.** La cual deberá articular, y si así correspondiera, coordinar, los procesos de la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres, incluyendo la realización de estudios técnicos y análisis de riesgo, planificación, capacitación, información, comunicación y seguimiento, en apoyo a la Administración Central, los entes autónomos y servicios descentralizados, para la toma de decisiones en la materia, así como en la elaboración de sus planes o estrategias en las áreas de prevención, reducción del riesgo y aumento de la resiliencia. El área realizará acciones de apoyo al trabajo regional y a los Subsistemas de Emergencias Departamentales para el cumplimiento de sus funciones.
- C. Las áreas que componen la Dirección del Sinae son: Capacitación, Comunicación, Información y Planificación.
- D. **Área operativa.** La cual tendrá tareas de planificación en los procesos de preparación, apoyo en la atención a emergencias y desastres, registro y seguimiento de las operaciones de emergencia y desastre en el territorio nacional. Realizará el apoyo técnico y operativo a los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed) en la coordinación para la implementación de las acciones y funciones de soporte a emergencia e incidentes y a las instituciones especializadas que participan en los procesos de respuesta a emergencias y desastres;

- E. Coordina el Centro de almacenamiento, gestión y distribución del Sinae que está ubicado en el predio del Instituto Militar de las Armas y Especialidades del Ejército (IMAE), en Camino Maldonado Km 14200 (Bodega Sinae).
- F. **Área administrativa.** La cual brindará apoyo al funcionamiento administrativo y secretaría de las demás áreas y la Dirección. Dirección, Torre Ejecutiva Anexo - Liniers 1280 - Piso 4 – Montevideo; Correo de contacto: sinae@presidencia.gub.uy

CAPÍTULO 2: ENTIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

Artículo 8.- Integración del Subsistema de Emergencia Departamental.

El mismo estará integrado por el Comité Departamental de Emergencias (CDE), quien se instituye como su máxima autoridad, y por el Centro Coordinador de Emergencias Departamental (Cecoed), cuyo cometido se verifica en el apoyo operativo al primero de los mencionados. Asimismo, el CDE pautará la forma en la que los municipios participarán en la reducción de riesgo de emergencia o desastre, en función de las particularidades del departamento y en el marco de las políticas públicas de descentralización local consagradas en nuestra legislación nacional.

Artículo 9.- Comités Departamentales de Emergencias. Para el cumplimiento de los cometidos establecidos en la Ley que se reglamenta, los Comités Departamentales de Emergencias deberán:

- A. Establecer una estructura permanente para la coordinación e implementación de la reducción de riesgo de emergencias y desastres dentro de su esquema organizativo y funcional. La funcionalidad integra los siguientes aspectos:
 - 1. Tal como dicta la ley, el Comité Departamental de Emergencias estará integrado por el Intendente respectivo o quien éste designe en su representación, quien lo presidirá, el Jefe de Policía Departamental y el Jefe de Destacamento de la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior, así como un representante del Ministerio de

Defensa Nacional, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Ministerio de Salud Pública.¹ Asimismo, serán miembros no permanentes del mismo, los representantes de los entes autónomos y servicios descentralizados presentes en el departamento, que serán convocados a participar por el Intendente o su representante, con la anuencia de los integrantes del Comité Departamental de Emergencias.

2. El Comité Departamental de Emergencias podrá ampliar su integración incorporando representantes departamentales de los Ministerios integrantes de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos en función de las características de los riesgos a ser gestionados en cada departamento.
 3. La conformación de su estructura y los cambios, deberán ser comunicados por la persona que preside el CDE a la Dirección Nacional de Emergencias en un plazo máximo de 5 (cinco) días hábiles a contar desde el día siguiente al que fue tomada la decisión.
 4. Los Comités Departamentales de Emergencias sesionarán como mínimo 4 (cuatro) veces por año, elevando a la Dirección Nacional de Emergencias las actas correspondientes; debiendo además sesionar en cada situación de emergencia o desastre planteada.
- B. Crear y asegurar la operación de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed) para la preparación y respuesta ante el riesgo de ocurrencia de desastres y emergencias;
- C. Promover y apoyar técnica y materialmente a los Municipios para la participación de los mismos, en la reducción de riesgo de emergencia o desastre,

¹ La Ley N° 20.075 de 2022 amplió la integración del CDE incorporando al Presidente de la Junta Departamental o Edil que deba sustituirlo, un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, un representante del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, el Fiscal Letrado Departamental designado a efectos, por la Fiscalía General de la Nación y Alcaldes o Concejales que estos designen, de los Municipios que se vean afectados por una situación de emergencia declarada dentro de los límites de su competencia territorial. Dicha participación será en calidad de miembro permanente y en forma perceptiva para la integración del comité.

Respecto a los miembros no permanentes se incorpora a las organizaciones sociales presentes en el departamento y los Representantes Nacionales por el departamento.

de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 del presente Capítulo, con el objeto de posibilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 13 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014;

- D. Identificar y sugerir a los responsables de los proyectos departamentales de inversión pública, medidas de reducción de riesgo de desastres siguiendo las reglas generales establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública;
- E. Alinear políticas e instrumentos de reducción de riesgo de emergencia y desastre departamentales con la Política Nacional en materia de emergencias y reducción de riesgo de desastre;
- F. Elaborar, implementar y actualizar planes departamentales en materia de emergencias y reducción de riesgos de desastre, así como protocolos y procedimientos específicos;
- G. Participar en la elaboración e implementación de planes regionales o interdepartamentales para la gestión y reducción de riesgos de emergencia o desastre, así como en la elaboración de un inventario y mapa de recursos para su optimización a nivel regional;
- H. Identificar y sugerir mecanismos de protección financiera costo-eficientes en concordancia con la estrategia nacional de gestión financiera del riesgo de emergencias y desastres;
- I. Establecer los grupos de trabajo y las comisiones y la forma organizativa que permita la implementación de los procesos de la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres en su territorio, según se establece en este reglamento y en la Política Nacional en materia de emergencias y reducción de riesgos de desastres;
- J. Definir el régimen de sesiones y la integración de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales;
- K. Establecer mecanismos de producción y gestión de la información, así como mecanismos de comunicación interna y con la población, acordes con los criterios y procedimientos establecidos por la Junta Nacional de Emer-

gencias y Reducción de Riesgos o la Dirección Nacional de Emergencias;

- L. Velar por la formación y actualización en gestión integral de riesgos de sus integrantes, así como de las personas que forman parte de los Ceceoed y las estructuras municipales;
- M. Convocar anualmente un Foro Departamental de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, que sea abierto y público, en la medida en que la Política Nacional disponga su constitución para monitorear los procesos en esta materia a nivel local, departamental, regional y nacional;
- N. Asegurar el debido registro y respaldo de los datos y la información relacionada con la gestión del riesgo de emergencias y desastres, para que esta sea parte de un sistema consolidado de datos históricos de la evolución en la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres del respectivo departamento.


Artículo 10.- Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales.- Para el cumplimiento de los cometidos establecidos en la Ley que se reglamenta, los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales deberán:

- A. Asistir a los Comités Departamentales de Emergencias en todos los procesos de elaboración de políticas, planes, protocolos, procedimientos, matrices y mapas de riesgo de emergencia o desastre, inventarios y mapas de recursos, entre otras herramientas, a nivel departamental;
- B. Apoyar operativamente a los Comités Departamentales de Emergencias en todas las situaciones de incidentes, emergencias o desastres;
- C. Llevar la agenda de trabajo de los Comités Departamentales de Emergencias;
- D. Asistir a los Comités Departamentales de Emergencia en el desarrollo del Foro Departamental de Gestión Integral de Riesgos, sujeto a lo que disponga la Política Nacional, y en la participación ciudadana en general;
- E. Apoyar operativamente a los Municipios en su participación en la reducción de riesgos de emergencias y desastres;

- F. Establecer protocolos de coordinación que aseguren la articulación fluida de operaciones que involucren a Municipios, siguiendo los criterios que sean establecidos por la Dirección Nacional de Emergencias;
- G. Establecer e implementar acciones de gestión de información, siguiendo los criterios que sean establecidos por la Dirección Nacional de Emergencias;
- H. Promover y desarrollar una actitud proactiva para capacitar a las personas que conformen el Cecoed y de las estructuras municipales;

A nivel local

La ley de “Descentralización política y participación ciudadana” plantea la creación de los Municipios y, con ellos, surge un tercer nivel de gobierno para la gestión integral de riesgos.

Municipios: “Promover y apoyar técnica y materialmente a los Municipios para la conformación de sus estructuras de emergencias y reducción de riesgos con el objeto de posibilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 13 de la Ley N°19.272, de 18 de setiembre de 2014”. 

En algunos departamentos la Intendencia estableció formalmente la creación de una estructura municipal de emergencias (denominados como Centros Coordinadores de Emergencia Local o Municipal) , que trabajan de forma directa y coordinada con el Cecoed departamental.²

² La estructura municipal de emergencias tiene diferentes modalidades y nominaciones en función de la autonomía departamental. Los municipios no estuvieron contemplados en la Ley N°18.621, anterior a la de creación de tercer nivel de gobierno. Los decretos N°65 y 66 de 2020 si los consideran.

Marco internacional

El Marco del Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres es un acuerdo realizado por los países miembro de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de reducir los daños y pérdidas causados por los desastres para el año 2030. Fue adoptado el 18 de marzo de 2015 y es el marco internacional vigente **al que se acoge el Sistema Nacional de Emergencias** por lo que su comprensión y apropiación resulta fundamental para el ejercicio de las labores del Sistema.

El principal resultado esperado de su adopción es “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”. Para lograrlo se plantea un modelo centrado en las personas, en la prevención de la aparición de nuevos riesgos, y en la reducción de los ya existentes por medio de medidas transversales que comprenden: la economía, la sociedad, la educación, el medio ambiente, la tecnología y la política, entre otras.

El marco se compone de siete metas globales y cuatro prioridades de acción que contribuyen a la reducción de las pérdidas mencionadas, y buscan incrementar el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres, tanto en el nivel local, nacional, regional y mundial.

Metas globales

Ilustración 3. Metas globales.

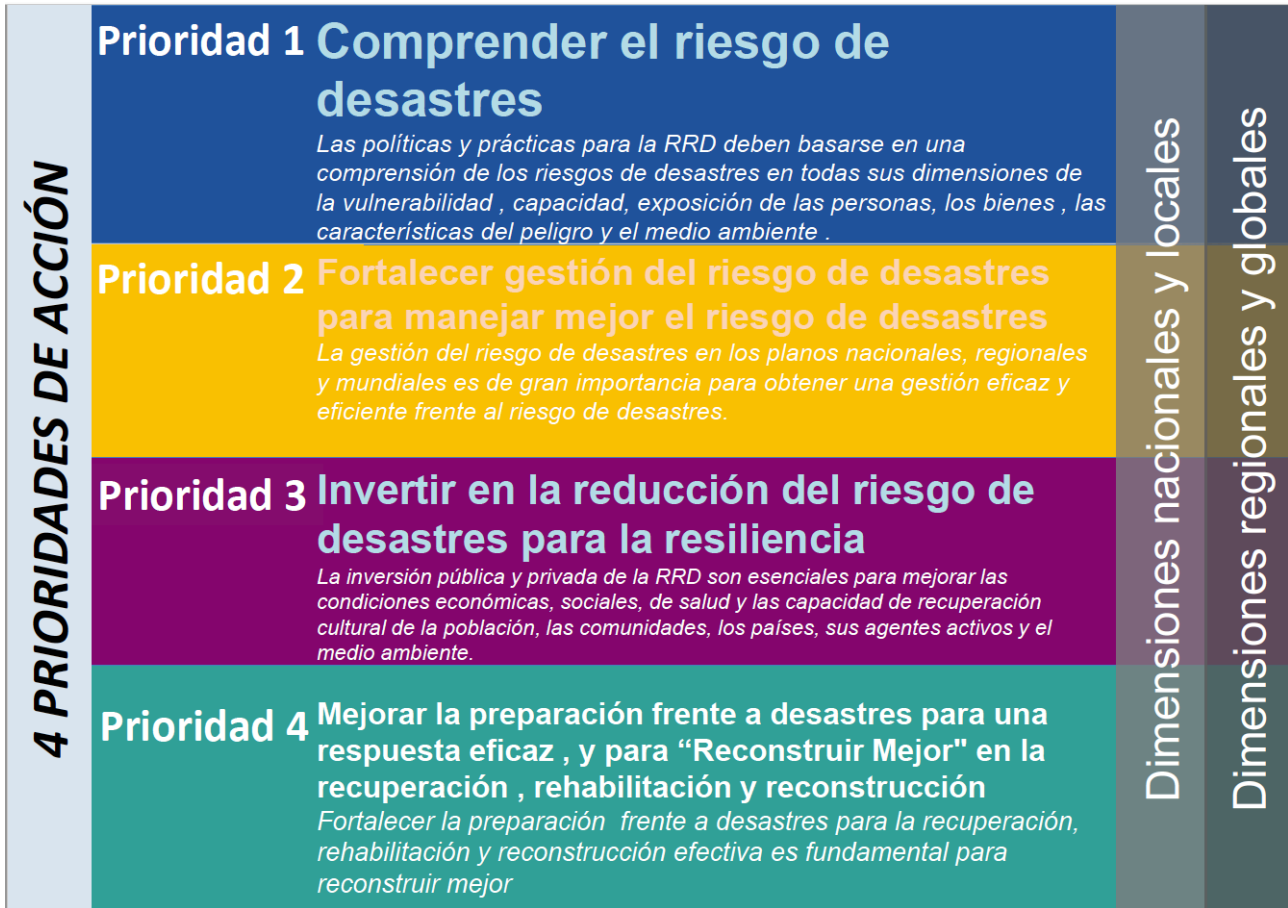
7 METAS GLOBALES	Reducir	Incrementar
	Cantidad de muertes/ Población global <small>Promedio 2020-2030 << Promedio 2005-2015</small>	Países con estrategias nacionales & locales de RRD 2020 Valor >> Valor 2015
	Población afectada/ Población global <small>Promedio 2020-2030 << Promedio 2005-2015</small>	Cooperación Internacional Para países en desarrollo Valor 2030 >> Valor 2015
	Pérdida económica / PIB global <small>Proporción 2030 << Proporción 2015</small>	Disponibilidad y acceso a sistemas de múltiples riesgos, de alerta temprana, riesgo de desastres, información y evaluaciones Valor 2030 >> Valor 2015
	Los daños a la infraestructura crítica y la interrupción de los servicios básicos Valor 2030 << Valor 2015	

Fuente: Marco de Sendai

Las metas globales se dividen en dos categorías: cuatro metas de reducción de pérdidas y tres metas de aumento de capacidades. Las primeras incluyen: la disminución de muertes, población afectada, pérdidas económicas y daños en infraestructura; las segundas: el aumento de países con estrategias nacionales de RRD (Reducción del Riesgo de Desastres), el incremento de la cooperación internacional y el aumento de disponibilidad y acceso a sistemas de alerta temprana e información.

El alcance de las metas globales requiere participación, compromiso y liderazgo en cada país, enfocándose necesariamente en las siguientes acciones prioritarias:

Ilustración 4. Prioridades de acción.



Fuente: Marco de Sendai

Prioridad del conocimiento: comprender el riesgo de desastres: las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en el conocimiento de la vulnerabilidad, la capacidad, la exposición de personas y bienes, las características y las amenazas del entorno.

Prioridad de coordinación, conducción y liderazgo: fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo. Es necesario contar con objetivos claros, desarrollar competencias, planes, directrices de coordinación entre sectores y participación de actores pertinentes.

Prioridad de recursos: invertir en la reducción del riesgo de desastres para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las

comunidades y los países a través de inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo mediante medidas estructurales y no estructurales.

Prioridad de preparación y reconstrucción con participación: aumentar la preparación para dar respuestas eficaces y reconstruir mejor. El crecimiento constante del riesgo de desastres, el aumento de la exposición de las personas y los bienes, los aprendizajes obtenidos en desastres ocurridos, hace necesario fortalecer los procesos de preparación y prevención que aseguren capacidades suficientes en todos los niveles. En esta prioridad se destaca la importancia de realizar una gestión del riesgo basada en las personas, promoviendo la participación desde su rol, sus derechos y sus capacidades, por ejemplo, promoviendo el enfoque de derechos humanos y la equidad de género y generaciones.

Las acciones llevadas a cabo por el Sistema Nacional de Emergencias en el territorio, obedecen a los dos marcos, tanto el nacional como el internacional y se centran en la gestión basada en las personas y en la participación.

Conocer el funcionamiento, las directrices, los valores y principios de acción del Sinae permite identificar la importancia que tiene cada persona e institución que lo compone, lo que hace referencia tanto a la sociedad civil, instituciones del gobierno, empresas privadas y comunidades en el proceso de gestión del riesgo de desastres.

Resumen del Módulo Institucionalidad del Sinae

- El Sinae es un sistema interinstitucional y descentralizado.
- El Poder Ejecutivo, la Junta Nacional para la Reducción del Riesgo de Emergencias y Desastres y la Dirección Nacional de Emergencias son las instancias de creación de políticas de GIR que luego se transfieren al territorio.
- El Comité Departamental de Emergencias es la expresión política del Sinae en el territorio, mientras que el Centro Coordinador de Emergencias Departamental es el brazo ejecutor.
- El Sinae tiene gran visibilidad durante las emergencias, sin embargo, trabaja en todos los enfoques: prospectivo, correctivo y compensatorio.
- La Ley 18.621 comprende la creación, objetivos, funcionamiento y principios de actuación del Sinae, los cuales fueron ratificados en la Reglamentación de la Ley y la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de emergencias y desastres en Uruguay (2019 - 2030).
- La Reglamentación establece cómo se realiza la ejecución de la Ley N° 18.621; así como sus aspectos orgánicos, sus competencias y funcionamiento. Tiene como objetivo desarrollar los componentes, los procesos y los instrumentos que conforman al Sinae.
- El primer Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay. Se trata de una herramienta que persigue 7 objetivos estratégicos, 27 objetivos específicos y propone la realización de 95 acciones para cumplir 226 metas que serán evaluadas a través de 82 indicadores.
- Asimismo, el marco normativo nacional se encuentra en concordancia con el “Marco de Sendai” en el que se encuentran los compromisos internacionales de países miembros de la ONU con respecto a la reducción del Riesgo de Desastres.

- La responsabilidad de gestionar los riesgos es tanto del Estado como de la sociedad civil, el sector privado y otros, por esto decimos que “el Sinae somos todos”.

Bibliografía

- Ley N° 18.621 de fecha 25/10/2009 Creación del Sinae
- Decreto 65/020 Reglamento de la Ley N° 18.621
- Decreto 66/020 Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030
- Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
- Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2015- 2030

Enlaces de este módulo

Video institucional del Sistema Nacional de Emergencias

<https://bit.ly/3Sg2kB5>

Ley de Creación del Sinae

<https://bit.ly/3Dayd9Z>

Reglamentación de la Ley N° 18.621

<https://bit.ly/3yWUkhE>

Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030

<https://bit.ly/3sufm3H>

Ley 20.001

<https://bit.ly/3VMFl3M>

Ley de descentralización y participación ciudadana

<https://bit.ly/3sewJ8p>

Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay

<https://bit.ly/3XJpggx>

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

<https://bit.ly/3gp09xH>

Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2015- 2030

<https://bit.ly/3VKmkik>

Módulo 2

Conceptos y planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en Uruguay.

Componentes del módulo

- Conceptos y dimensiones fundamentales sobre la Gestión del Riesgo de Desastres en Uruguay.
- La planificación para la GIRD.

¿Qué es el Riesgo?

El riesgo es la probabilidad de que un fenómeno (natural, socionatural o antrópico) ocasione daños y/o pérdidas a las personas, su comunidad, sus bienes o sus recursos naturales.

¿Cuándo hablamos de Riesgo?

Hablamos de riesgo cuando se presenta, o existe la probabilidad de que se presente un peligro al que estamos geográficamente expuestos, al que somos vulnerables y sobre el cual poseemos algún grado de desconocimiento.

El riesgo es una construcción social de la que todas las personas somos parte, y lo podemos gestionar mediante decisiones individuales y/o colectivas. Se produce por la intervención inadecuada del territorio por parte de las personas y por la alteración del medio ambiente.

En la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay³ se define como la “probabilidad latente de sufrir daños y pérdidas por la combinación de exposición a los eventos adversos y la vulnerabilidad que caracteriza estos elementos expuestos, así como el impacto concreto de los desastres y emergencias” (Política, 2020, p.19).

Según Allan Lavell, doctor en Geografía Económica de la London School of Economics and Political Science: “El riesgo es siempre producto de las acciones conscientes o inconscientes de actores sociales, organizacionales, institucionales o individuales. En ese sentido, el Riesgo es muchas veces producto de un conflicto de intereses y objetivos entre los actores que lo generan y los que lo sufren”⁴.

³ Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Uruguay (2019 – 2030). Aprobada en 2020.

⁴ Internacionalización y Globalización: notas sobre su Incidencia en las Condiciones y Expresiones del Riesgo en América Latina. Alan Lavell.

¿El Riesgo es siempre igual?

Todas las personas y comunidades experimentan riesgos de diferente origen y a distintos niveles. Si bien, un fenómeno (peligrosidad) puede presentarse con la misma intensidad para todo un territorio, quienes lo habitan poseen características diferentes que varían sus niveles de exposición, vulnerabilidad y conocimiento de la situación.

Todos experimentamos el riesgo de manera diferente y tenemos distintas capacidades para gestionarlo.

El nivel de riesgo está definido por la interacción entre las vulnerabilidades, las peligrosidades, la exposición y la incertidumbre. A estos cuatro conceptos se les denomina componentes del riesgo. Cada componente por sí solo no implica riesgo alguno, éste surge cuando dos o más de ellos se conjugan.

Analicemos por un momento las imágenes a continuación (Ejemplo 1):

Caso A

Yamandú y Anahí forman parte de un grupo de personas voluntarias del Sinae. Hoy se encuentran realizando actividades en simultáneo en el territorio. Anahí desarrolla sus actividades en el parque, y Yamandú en una escuela distante a unos pocos kilómetros.

De pronto comienza a llover, ninguno de los dos tiene paraguas ni campera para la lluvia, ¿Quién tiene mayor riesgo de mojarse?

Ilustración 1: Ejemplo 1

Respuesta:



Anahí, por su ubicación, se encuentra más expuesta a la lluvia así que en este caso es ella quien tiene mayor riesgo de mojarse.

Caso B

Anahí y Yamandú realizan una actividad voluntaria de promoción de la cultura preventiva del riesgo, a través de actividades lúdicas en un parque. De repente comienza a llover y Anahí saca su paraguas, ¿Quién tiene mayor riesgo de mojarse?

Ilustración 2: Ejemplo 2

Respuesta:



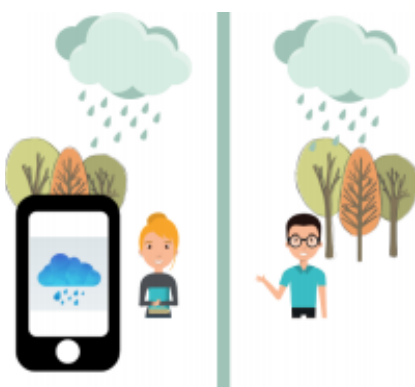
Por su ubicación los dos se encuentran expuestos y tienen riesgo de mojarse, sin embargo, Yamandú, al no tener paraguas se encuentra más vulnerable por lo que en este caso es él quien tiene mayor riesgo.

Caso C

Anahí y Yamandú realizan actividades voluntarias en el parque. Unas horas antes de salir, Anahí observó el pronóstico del tiempo en su celular y decidió llevar un paraguas y una campera. De pronto comienza a llover, ¿Cuál de los dos tiene mayor riesgo de mojarse?

Ilustración 3: Ejemplo 3

Respuesta:



De nuevo en este caso es Yamandú quien tiene mayor riesgo de mojarse. Aunque los dos se encuentran expuestos y los dos tienen riesgo, Anahí utilizó la información del pronóstico, redujo su nivel de incertidumbre y pudo tomar acciones para estar preparada. En los tres casos la peligrosidad es la misma: la lluvia que puede mojarlos y producir en ellos efectos negativos, sin embargo, pueden aumentar o reducir el riesgo de sufrir daños o pérdidas al gestionar su exposición, su vulnerabilidad y la incertidumbre.

¿Cuáles son los componentes del riesgo?

Como hemos mencionado, los componentes del riesgo son la peligrosidad, la vulnerabilidad, la exposición y la incertidumbre. Vamos a ver sus definiciones:

Peligrosidad


Es un fenómeno de origen natural o antrópico (generado por seres humanos) que puede presentarse en un lugar determinado, con la fuerza suficiente para causar afectaciones en la salud, pérdida de vidas humanas y/o daños en bienes materiales y naturales⁵.

Hace referencia al peligro potencial de producirse daños, es externa a las personas, bienes e infraestructura y puede ser de origen biológico, hidrometeorológico y socio-natural, entre otras.

Pensemos por ejemplo en un viento muy fuerte; el viento en sí mismo no es peligroso, pero cuando este pasa por un lugar habitado puede convertirse en una peligrosidad porque puede ocasionar daños y pérdidas en el lugar.

Vulnerabilidad

Es la susceptibilidad que tiene una comunidad o persona de sufrir efectos negativos en caso de presentarse una peligrosidad. Es propia de las personas, bienes o comunidades expuestas, presentes en el territorio. Se asocia

⁵ “La peligrosidad se refiere al potencial peligroso que tienen los fenómenos naturales (espontáneos o manipulados técnicamente), potencial inherente al fenómeno mismo, sea cual sea su grado de artificialidad. Una forma de manejar la peligrosidad es conocerla, para lo cual el aporte de las ciencias naturales básicas y aplicadas es imprescindible” (Orientaciones Metodológicas, 2019, p.20). Versión digital del libro completo 

directamente con el modelo de desarrollo y depende de factores que tienen que ver con:

- La manera en la que se ha construido y ocupado el territorio. Hace referencia al uso de este durante el tiempo, o su historia.
- Las condiciones sociales, económicas, culturales, educativas y políticas. Ser mujer, hombre, niño, niña, anciana/o, inmigrante, afrodescendiente o perteneciente a un grupo minoritario.

La vulnerabilidad puede ser física, económica, ambiental o social, puede aumentar cuando los riesgos y los recursos no son gestionados de manera sostenible⁶.

Pensemos por ejemplo en una ciudad que no cuenta con construcciones resistentes a los sismos; por su condición de construcción, es altamente vulnerable a sufrir daños o pérdidas por causa de un terremoto.

Las condiciones vulnerables ponen de manifiesto las heterogeneidades de la sociedad implicada. Ligada al riesgo, esta vulnerabilidad ha sido definida como el estado comprobable de los distintos grupos sociales en relación a factores socio económicos, habitacionales, sanitarios, nutricionales, psicosociales y ambientales (H. Herzer, 1990, pág. 5) que predisponen a cada uno de ellos para afrontar y superar (o no) las catástrofes, determinando su nivel de dificultad o sus capacidades para recuperarse autónomamente luego del impacto y estar preparados para el próximo evento.

Exposición

Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales, recursos económicos y sociales o bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una peligrosidad. Es una construcción histórica en la que se relacionan los procesos

⁶ Guía comunitaria para la Gestión del Riesgo, Bogotá. 2013.

naturales con los procesos socioeconómicos y cuyo resultado se expresa en el uso del suelo, la distribución de la infraestructura, los asentamientos humanos y los servicios públicos, entre otros (Natenzon, op.cit.).⁷

Por ejemplo, una familia que vive en la orilla de un río se encuentra expuesta a sufrir pérdidas por inundación cuando el nivel del río aumenta. La ocupación de ese territorio (la orilla del río) por parte de la familia, se ha generado debido a condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que la llevaron a buscar sus medios de subsistencia en el lugar, y que fueron atrayendo poco a poco a otras familias con condiciones similares.

Incertidumbre

Representa aquellos aspectos que surgen del conocimiento o desconocimiento sobre los demás componentes del riesgo. Esta aumenta con el grado de complejidad de las situaciones: cuantas más variables sean necesarias para comprender las situaciones, mayor será el nivel de incertidumbre.

Cuando no es posible cuantificar el riesgo, este se transforma en incertidumbre⁸.

Por ejemplo, la familia que habita al lado del río, tiene un alto nivel de incertidumbre cuando no conoce el comportamiento futuro del nivel del río, lo que hace que su riesgo frente a la inundación sea mayor. Sin embargo, si la familia cuenta con un sistema de alerta temprana, conoce con anterioridad el comportamiento que tendrá el río y puede disminuir su riesgo mediante acciones de preparación.

⁷ Política Nacional de Gestión del Riesgo, Marco conceptual, 2017.

⁸ Ibídem

¿Qué es la Gestión Integral del Riesgo?

La Gestión Integral del Riesgo (GIR) es un proceso social que se orienta a la reducción de los riesgos y a la atención de las emergencias y los desastres.

El proceso incluye la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes con el fin de contribuir a la seguridad, bienestar, calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

La GIR es un proceso donde todas las personas somos responsables: sector privado, las comunidades, personas voluntarias, Estado y sociedad civil. Por esto, se ha constituido como un tema transversal y como una política de desarrollo.

En Uruguay la institución que se encarga de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres es el Sinae. Es la instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas a las que les compete la temática.

Para conocer un poco más, te invitamos a ver el siguiente video:



Peligrosidades de expresión frecuente en Uruguay

En Uruguay son muy frecuentes las peligrosidades de origen hidrometeorológico (asociadas a la atmósfera y al estado del agua en la superficie de la tierra): olas de calor y frío, tormentas convectivas, tornados, ciclones extratropicales, sequías, precipitaciones intensas, inundaciones, etc.

Otros eventos que afectan al territorio nacional son los incendios, cenizas volcánicas, fiebre aftosa, la leishmaniasis y dengue autóctono. La presencia de todos estos peligros debe llamar nuestra atención y nos invita a reflexionar sobre la necesidad de conocer los riesgos y aumentar las capacidades de gestión de éstos.

¿Qué son las olas de calor y olas de frío y cómo nos afectan?

El Instituto Uruguayo de Meteorología (Inumet) las define como eventos extremos de temperatura en los que por un período de tres o más días consecutivos se superan los límites máximos o mínimos de temperatura, se pueden predecir alta confianza y son muy frecuentes en el territorio uruguayo.

Las olas de calor son relevantes principalmente en el verano⁹: Inumet identificó que entre los años 1981 y 2010 se presentaron más de diez olas de calor en departamentos como Treinta y Tres y Soriano.

Un ejemplo de ola de calor con afectación severa, es la denominada “ola de calor récord del 2013”, que generó efectos negativos en Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Rivera, Tacuarembó, Durazno, Flores y Florida. Su elevado impacto se debió a la duración prolongada de la misma (10 días).

Aunque las heladas no son consideradas como eventos extremos, por lo general presentan grandes impactos para la agricultura. Son más recurrentes durante el

⁹ Estudio de la climatología del verano, INUMET, 2016.

invierno,¹⁰ sin embargo, en primavera y en otoño pueden presentarse heladas tardías o tempranas, respectivamente.

Durante los mismos años estudiados para la climatología del verano, se calculó la recurrencia de heladas por estación meteorológica. El resultado mostró que las estaciones meteorológicas de las ciudades de Mercedes, Durazno y Melo, registraron el mayor número de días con temperaturas inferiores a 0°C.

Entre los principales riesgos asociados a los eventos extremos de temperatura, se encuentran los denominados excesos de calor y golpes de calor. Por la prolongada exposición a altas temperaturas, se puede experimentar agotamiento, dolor de cabeza, náuseas o vómitos, deshidratación, baja de presión arterial e incluso convulsiones. En algunos casos puede ocasionar la muerte y tener efectos en la producción de alimentos, calidad de vida y salud de las personas.

¿Cuándo se habla de exceso y déficit hídrico?; ¿qué consecuencias tiene?

Se habla de un evento de exceso hídrico cuando precipitaciones intensas superan la capacidad de carga de los ríos y la capacidad de almacenamiento de agua en el suelo, dependiendo de las características. Estos eventos pueden ser repentinos o pueden formarse durante el transcurso de los días.

Las inundaciones, o eventos de exceso hídrico son las peligrosidades que generan más pérdidas en el país.¹¹

A continuación, se presentan tres casos de inundación que muestran el alcance que puede tener este tipo de evento:

¹⁰ Estudio de la climatología del invierno, INUMET, 2016.

¹¹ FAO Uruguay, 2016, TCP-URU-3601.

Tabla 1: Inundaciones recientes e importantes



Vista aérea de Paysandú, inundada por el agua. Foto: AFP.

Inundaciones del 2016, considerada la segunda más grave que ha afectado el país. En esa oportunidad, más de 11.000 personas resultaron desplazadas. El Censo oficial del Sinae indicó que fueron 6.005 en Artigas, 2.942 en Salto, 2.357 en Paysandú, 51 en Río Negro y 2 en Florida.



Crecidas en Salto. Foto: Luis Pérez

En el registro oficial de afectación de Sinae, se informa que por inundaciones en el año 2017 hubo 12.364 personas desplazadas en todo el territorio nacional. De ese total, 8.093 fueron autoevacuadas.



Crecida en Salto. Foto: Luis Pérez.

Inundaciones en el año 2019. Detalle de afectaciones.

DEPARTAMENTO	EVACUADAS	AUTOEVACUADAS	TOTAL
ARTIGAS	64	41	105
DURAZNO	611	660	1271
FLORIDA	9	5	14
PAYSANDÚ	4	37	41
RÍO NEGRO	0	8	8
SALTO	44	97	141
SORIANO	17	7	24
TOTALES	749	855	1604

FUENTE: Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales - Actualización SINAe: 14 de enero 12:00 h.

Se habla de un evento de déficit hídrico, cuando la precipitación es inferior al gasto de agua de la población o de los cultivos. Un evento de déficit hídrico puede convertirse fácilmente en una sequía meteorológica o agrícola (cuando el agua es insuficiente para la producción).

Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), la sequía es el evento con mayor impacto en la producción agrícola en Uruguay. Los especialistas y productores afirman que la frecuencia e intensidad de las sequías se ha incrementado en los últimos años.

Desde 2022, viene reuniéndose la **Mesa de Análisis de Situación Hídrica** la cual se enmarca dentro la Ley N° 19.355, asesorando sobre el tema a “la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (JNERR) que es el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo, para la definición de políticas públicas de reducción de riesgos y atención a emergencias y desastres”, y esta tiene la facultad de convocar comisiones asesoras técnicas y operativas (Reglamentación de la Ley N° 18.621, Capítulo 1, Artículo 2, literal E).

Esta Mesa de Análisis de Situación Hídrica de la JNERR está estructurada a partir de las siguientes líneas de trabajo:

- 1) Asesoramiento a la JNERR en materia de déficit hídrico (propuesta de políticas, planes, protocolos, prevención, respuesta, reconstrucción, etc.)
- 2) Monitoreo continuo de la situación del posible déficit o exceso hídrico
- 3) Evaluación del impacto (Daños y Pérdidas)
- 4) Gestión, implementación, monitoreo y seguimiento de las definiciones de política de la JNERR al respecto (planes, etc.)
- 5) Otras tareas o actividades concurrentes

Integrada actualmente por diferentes direcciones y áreas de las siguientes instituciones



¿Qué es y cómo afecta un Ciclón extratropical?

Un ciclón extra tropical es un fenómeno atmosférico que se conoce también como ciclón de latitud media. Se forma utilizando la energía contenida en la atmósfera. Está compuesto por sistemas de baja presión que se asocian a la formación de nubes, tormentas y vientos fuertes. Se caracteriza por darse en escalas entre los 100 y 5.000 km y pueden durar días o semanas. Su presencia puede generar vientos fuertes, precipitaciones intensas, tormentas, inundaciones repentinas, destrucción de bienes materiales e interrupción de servicios, especialmente en las zonas costeras.

En el estudio del clima de Uruguay se identificó que son muy frecuentes en los meses de junio, julio, agosto y septiembre, presentándose en promedio 13 ciclones extratropicales por temporada¹².

Granizo, tornados y fenómenos de mesoescala

Son fenómenos que tienen extensión desde dos hasta 200 km y que duran desde minutos hasta menos de un día. Hay tres tipos de eventos principales que afectan a Uruguay:

Tormentas convectivas: se forman por el fenómeno de convección que es el ascenso de masas de aire cálido y húmedo, que al llegar a la parte más alta de la atmósfera, se enfrían y forman nubes denominadas superceldas. Estas tormentas pueden producir vientos fuertes, precipitaciones intensas, tormentas eléctricas y granizo. Ocurren de manera predominante en el verano y afectan en mayor medida al Norte del país.

¹² Caracterización de la actividad ciclónica en el sureste de América del Sur y Océano Atlántico Sur durante la temporada de invierno. Natalia Gil, Universidad de la República, abril 2016.

A continuación, se presenta la fotografía de una Supercelda:

Ilustración 4: Supercelda en Paysandú.



Fuente: Inumet

Granizo: la ocurrencia de granizo se asocia a los complejos convectivos de mesoescala. Por esto, es más frecuente durante el verano y finales de la primavera.

Tornados o turbonadas: son fenómenos de escalas pequeñas (50 a 400 metros) que se identifican por tener la forma de un tubo que se desprende de una nube (cumulonimbos) y toca la superficie terrestre o el agua. Uruguay se encuentra en una zona con condiciones atmosféricas y geográficas que favorecen la formación de tornados. La predicción y monitoreo de estos fenómenos es tan compleja que los mejores sistemas de monitoreo del mundo permiten anunciar con anticipación máxima de 10 a 20 minutos. No hay evidencia de que estos eventos que han afectado al país en los últimos años sean más frecuentes, sin embargo, se ha podido notar la vulnerabilidad de las comunidades y el alto nivel de exposición que se tiene a los mismos. El Sistema Nacional de Emergencias

registra 34 tornados comprendidos entre el año 1968 y 2011. A causa de ellos, 17 personas perdieron la vida¹³.

Con respecto a los incendios y al derrame de materiales peligrosos

El Sistema Nacional de Emergencias cuenta con una base de datos en la que se registran cerca de 1.200 incendios, incluyendo incendios forestales, incendios de interfase e incendios domésticos, ocurridos entre los años 1982 y 2017. En la misma se da cuenta de 276 muertos, 15 desaparecidos, 463 heridos, además de importantes pérdidas económicas y ambientales que un evento de este tipo genera.

Se considera que los incendios en el 90% de los casos son ocasionados por acciones humanas¹⁴ (es decir que no son eventos meteorológicos), constituyen un riesgo evidente al que se enfrenta el país en especial durante la época de verano.

Los incidentes con sustancias peligrosas también pueden manifestarse en el territorio uruguayo. Éstos representan el más alto riesgo de eventos adversos ocasionados por la acción de los humanos¹⁵. Por lo general ocurren en autopistas, carreteras o rutas, aeropuertos, zonas industriales, hospitales, almacenes agrícolas, garajes y toda aquella infraestructura relacionada con el transporte o almacenamiento de sustancias que pueden producir afectaciones en la salud, en los bienes de las personas o en los recursos naturales.

Cuando se presenta un incidente con una sustancia peligrosa (biológica, química o radioactiva) las personas se encuentran expuestas a la toxicidad o corrosividad de ésta. Por ello es fundamental alejarse de la zona afectada, protegerse y esperar a la institución responsable de la primera respuesta (en el caso de Uruguay es la Dirección Nacional de Bomberos) pues es quien cuenta con las personas, la

¹³ Análisis del evento del 15 de abril de 2016 – Tornado en la ciudad de Dolores, Departamento de Ciencias de la Atmósfera Facultad de Ciencias, Universidad de la República, 2016. 11 Dirección Nacional de Bomberos, 4 enero 2018

¹⁴ Dirección Nacional de Bomberos, 4 enero 2018.

¹⁵ Primera Respuesta a Incidentes con Materiales Peligrosos, USAID.

protección y la capacitación necesaria para atender la emergencia, o para delegarla a la autoridad competente.

Enfoques de la Gestión Integral del Riesgo

Para realizar una gestión eficiente se necesitan las siguientes acciones:

1. **Conocer, evaluar y evitar el Riesgo.**
2. **Reducir el Riesgo.**
3. **Manejar los desastres a través de la respuesta a las emergencias.**

La Política Nacional de Gestión del Riesgo abarca esas acciones mediante tres enfoques o tipos de gestión:

1. Gestión prospectiva

Es la identificación, prevención y reducción del riesgo de desastres. Este tipo de gestión implica conocer el riesgo para reducirlo, estudiar las emergencias y desastres ocurridos y encontrar sus causas, conocer las vulnerabilidades de todos los grupos sociales y fomentar la participación ciudadana.

Para llevarla a cabo es fundamental la prevención: tomar decisiones conscientes, individuales y colectivas conociendo el efecto que estas generan en el territorio, de manera que no seamos constructores de riesgo.

“(.) refiere al conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación de riesgos futuros que podrían originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio, el crecimiento de las ciudades, cambios en tecnologías y formas de producción, entre otros motivos.” (Política, 2020, p.22).

La conservación de montes, de biodiversidad y de especies forestales nativas, la construcción de viviendas o reubicación de éstas alejadas de los ríos, entre otras,

son acciones que contribuyen a evitar y/o reducir el riesgo y por lo tanto hacen parte de la gestión prospectiva del mismo.

2. Gestión correctiva

Implica conocer las condiciones de riesgo actuales, así como identificar y programar las acciones necesarias para la reducción del riesgo de desastres. Es decir, cuando el riesgo ya existe, saber qué se necesita y cuánto cuesta reducirlo o reducir su impacto.

Para esto se debe analizar la situación de las personas, bienes y medio ambiente que se encuentran expuestos e identificar las acciones que reduzcan su vulnerabilidad o su exposición. Informar de manera pública y promover la participación ciudadana, entre otras.

La gestión correctiva implica que las personas y las instituciones estén preparadas para las emergencias y los desastres contando con la suficiente información y herramientas para reaccionar en el caso de que una peligrosidad se manifieste.

3. Gestión compensatoria

implica identificar y establecer las acciones de preparación frente a los desastres, diseñar e implementar protocolos de actuación y acciones de respuesta, así como la recuperación después de la ocurrencia de un desastre. “Involucra actividades que refuerzan la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades ante el riesgo residual que no es posible reducir o corregir de manera efectiva” (Política, 2020, p. 24). Por otro lado también considera el desarrollo de los sistemas de alerta temprana (SAT) para los diversos eventos adversos que se despliegan en el territorio.

La gestión compensatoria o reactiva, por ejemplo, implica la preparación para las emergencias y los desastres, lo que a nivel familiar significa conocer las recomendaciones para diferentes tipos de riesgo, tener listos bolsos de emergencias, conocer el entorno y analizarlo.

A nivel comunitario, local, regional o nacional significa contar con protocolos de respuesta y coordinación entre instituciones, teniendo en cuenta a todos los grupos vulnerables y evitando que la asistencia a las emergencias ocasione daños colaterales.

La Gestión Compensatoria debe responder al principio de protección de las personas, lo que quiere decir que, en la respuesta a las emergencias, todos los derechos humanos deben ser garantizados por igual para todos y todas.



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Planificación para la Gestión Integral del Riesgo

Sobre el concepto de planificación.

Planificar, es “pensar antes de actuar” (Carlos Matus, 1993:4)¹⁶, y entendemos que implica “(...) ser capaces en cada momento de mantener alguna direccionalidad deseada en medio de aquella turbulencia llena de eventos imprevistos, intervenciones de otros y resultados inesperados de nuestras propias acciones. El problema central de la gestión planificada racional se vuelve así el de aprender a manejarnos y a actuar en medio de la turbulencia de los cortos plazos, sin perder nuestra direccionalidad en vista al mediano y más largo plazos” (Mario Robirosa, 1990:12).¹⁷

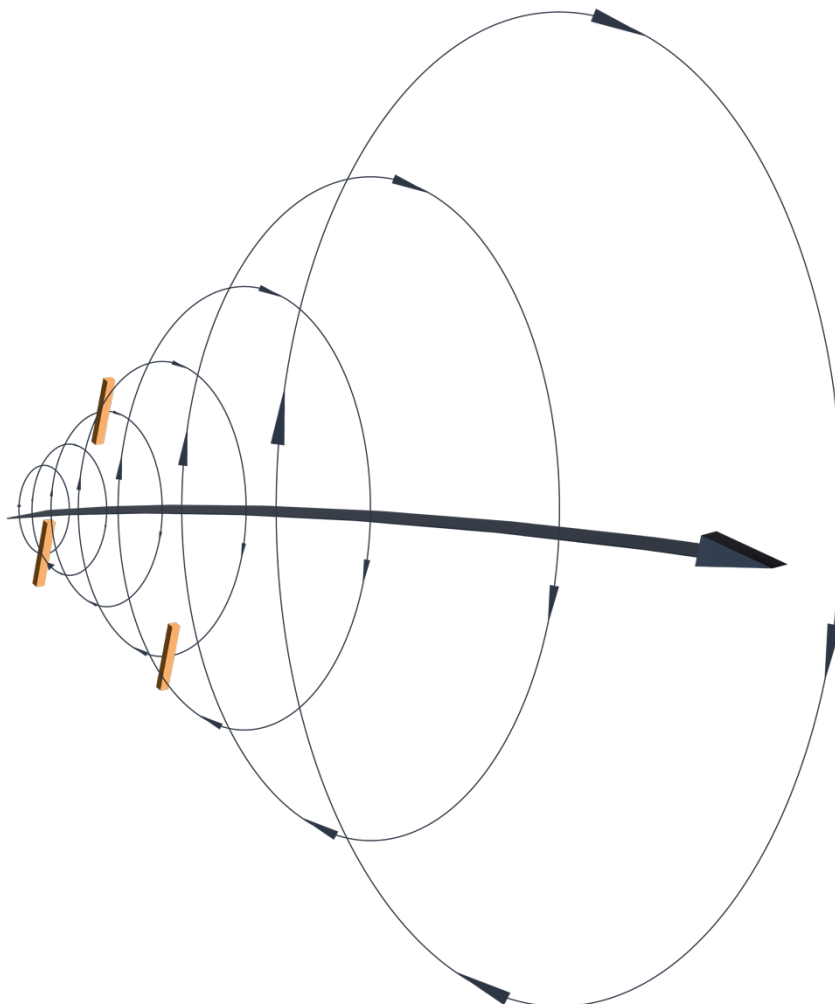
“En el caso de la gestión integral y reducción de riesgos de desastres, planificar implica adoptar acciones presentes (asumiendo sus correspondientes costos, por ejemplo, tiempo de reuniones, búsqueda de información, etc.) para situaciones negativas que ocurrirán o no, en un futuro indeterminado. Esto es incurrir en costos colectivos hoy, constantes y sonantes, en función de peligros probables, pero de ocurrencia futura incierta”¹⁸.

¹⁶ Carlos Tulio Matus Romo (Santiago, 19 de noviembre de 1931-Caracas, 21 de diciembre de 1998) fue un economista y político chileno, ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile. Como Presidente de la Fundación ALTADIR (Alta Dirección) desarrolla una intensa labor de docencia en Planificación, para difundir el Método PES (Planificación Estratégica Situacional); dictando cursos a profesionales de Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina, Chile, entre otros.

¹⁷ Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) – Presidencia de la República. Guía 3 – Planificación Planificación para la reducción de riesgos y respuestas a emergencias. Sección 1, pág 17.

¹⁸ Idem cita anterior, Sección 1, pág 19.

REALIDAD como proceso turbulento en el que se inserta la acción de planificación.



PLANIFICACIÓN como cortes sucesivos en el proceso “embarrado” de reflexión y toma de decisiones, que permite cíclica y situacionalmente ser ajustado, actualizado y profundizado, con la agregación de actores.

Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Desde la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae concebimos la planificación como un proceso continuo, dinámico, flexible, que se retroalimenta iterativamente. A los efectos de mejorar la comprensión de este proceso, se plantea el mismo en tres (3) etapas: etapa preparatoria (que implica la nivelación de actores y el conocimiento del riesgo); etapa de implementación estratégica (planificación y gestión del riesgo); etapa de monitoreo y ajuste (revisión, actualización, evaluación de las herramientas de planificación).

Otro factor a tener en cuenta y que complejiza la tarea de la planificación, es la necesidad de considerar, articular y promover coherencia entre los diferentes niveles de gestión: municipal, intermunicipal, departamental, interdepartamental, regional, nacional e internacional.

Por otro lado, y retomando también algunos otros aspectos que se vienen trabajando en el curso, en el marco de la Gestión Integral del Riesgo debe orientarse la planificación en función de las tres prácticas complementarias que la materializan: gestión correctiva del riesgo, gestión compensatoria del riesgo y gestión prospectiva del riesgo.

**Necesidad de conocer sobre lo que vamos a planificar.
Sobre el QUÉ.**

A la hora de abordar un problema público concreto de la realidad, para pensarlo y encontrar una posible solución, muchas veces nos pasa que, como el problema nos afecta y/o somos actores necesarios o interesados en su resolución, tenemos cierta familiaridad con él y nos resulta “conocido”.

A partir de ello, podríamos creer que conocemos el problema, pero en realidad y por lo general, o tenemos conocimiento del aspecto específico que nos afecta directamente (conocimiento sectorial) o sabemos de una cierta generalidad del mismo (conocimiento o aproximación general).

Carlos Matus dice que uno de los “techos” de una buena gestión es el conocimiento que se tenga del problema que se aborda. Nunca la solución a un problema podrá ir más allá de lo que conocemos del mismo.¹⁹

Aquí es donde el aprendizaje de diferentes corrientes de planificación recoge la necesidad de “agregación de actores” en tanto portadores de partes del conocimiento del problema, y en ello, una diversidad de perspectivas, intereses, lógicas, saberes e ignorancias.

Aún si pensáramos que nosotros conocemos todo de un problema, sería recomendable agregar algunas otras perspectivas para asegurarnos de ello y que refrenden nuestro parecer.

Dice también Matus:

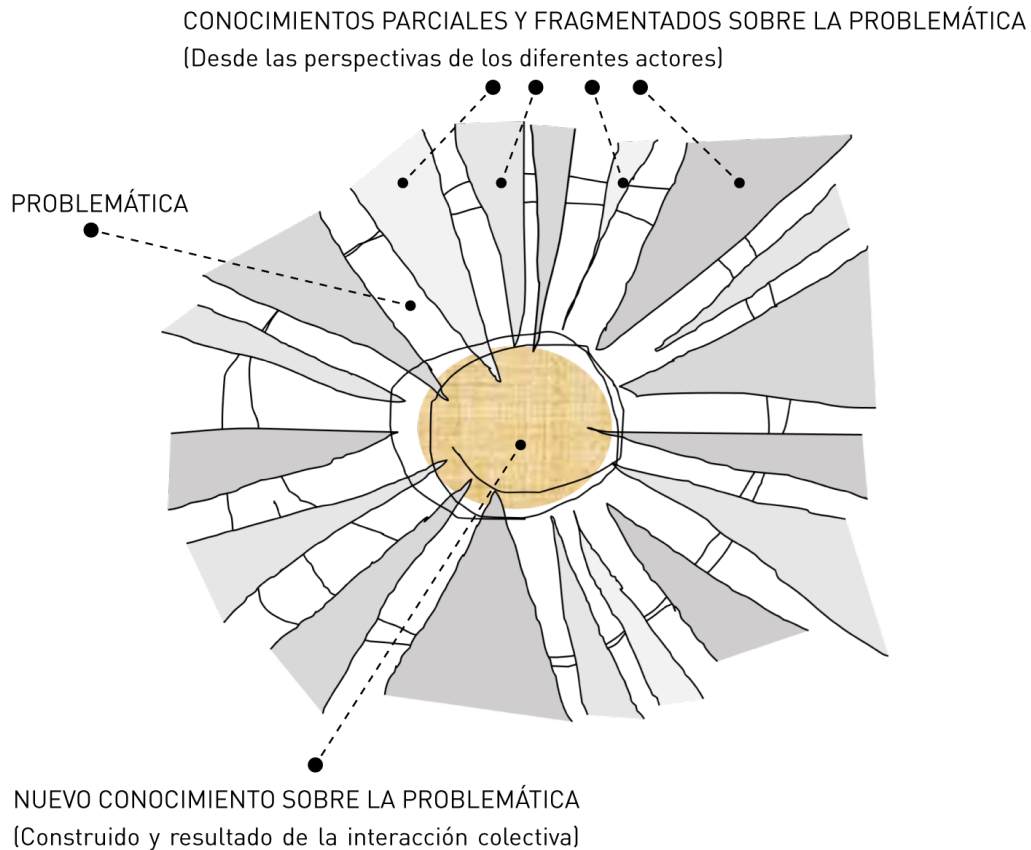
“(…), en un proceso social contradictorio y conflictivo, la realidad consiste no sólo en lo que yo creo que es, sino además en lo que los otros creen que es.” (Carlos Matus, 1998:179).

“Lo que preocupa a cada actor frente a la realidad puede ser muy diferente. Y puede ser un grave error de apreciación situacional pensar que el otro valora las mismas preguntas que yo. En realidad, cada uno, en su circunstancia, tiene un foco de atención diferente y distintas valoraciones.” (Carlos Matus, 1998:180).

¹⁹ Es el segundo de los cinco techos de calidad que tiene la gestión de un gobierno, según Matus (“Experiencias para Compartir”: Planificación y Gobierno - <https://bit.ly/3CPiSu7>)

- 1) conocer todos los problemas que se enfrenta y elegir cuáles serán el centro de atención del gobierno (y no que los problemas lo elijan a uno)
- 2) conocer en profundidad los problemas elegidos (implica la mayor diversidad de entradas diversas posibles al mismo)
- 3) formular buenas propuestas para abordar esos problemas (que siempre será en función de hasta donde se los conoce)
- 4) examinar estratégicamente la viabilidad de la implementación de las propuestas (que no sean teóricas o hipotéticas, que se puedan concretar)
- 5) lo que efectivamente logramos que se materialice en la realidad, dándole solución a los problemas elegidos (transformación concreta de la realidad, “lo que la gente ve finalmente”)

“Explicaciones distintas sobre una misma realidad no sólo significan distintas respuestas a una misma y única pregunta, sino distintas respuestas a distintas preguntas.” (Carlos Matus, 1998:181).



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Entendemos que la realidad no es una sumatoria de partes. El conocimiento, tampoco. En ambos casos se trata de algo más complejo e integrado.

Por ello es necesario la agregación de la mayor diversidad de actores, sectores, intereses, lógicas, saberes e ignorancias relacionadas con la problemática, de manera de lograr reunir las diferentes perspectivas que “componen” el problema, y en ese sentido, es necesario la agregación de esos actores en una práctica conjunta.

Esa práctica con esa diversidad de actores, si bien compleja, nos recompensa habitualmente con la construcción de un nuevo conocimiento sobre la problemática, ahora intersubjetivo y colectivo, que se aleja de la simple sumatoria de individualidades. También, puede implicar la re-problematización de la realidad, así como la reelaboración del problema. Este proceso además, contribuirá con una condición indispensable para la tarea de planificar: la “nivelación” del conocimiento e información que los actores tienen de la problemática a abordar.

Siguiendo a Carlos Matus, lejos está de ser un mero planteo demagógico, discursivo o ideológico. Se trata de que no podremos transformar la realidad concreta relacionada con ese problema o problemática si no logramos el mejor conocimiento del mismo, y ese conocimiento habitualmente no está esperándonos reunido en la academia, además de que no es el único tipo de conocimiento necesario para trabajar en los problemas de la acción. Este proceso de intercambio e interacción colectiva permite la construcción de un conocimiento nuevo.

Basta que un actor involucrado (o varios) sostenga una posición diferente y/o incluso contraria a la de la mayoría, fundamentada o no, ello pasará a componer también la realidad de ese problema o problemática; y cuanto antes anticipemos su involucramiento en el proceso de planificación-gestión, redundará en una mejor solución y la viabilización de las estrategias que finalmente se propongan.

Para abordar un aspecto problemático de la realidad, como lo es el riesgo de emergencias o desastres en la vida cotidiana de nuestros territorios, se debe realizar primero un abordaje complejo e integral, que permita luego su gestión, para esa pretendida “gestión integral del riesgo”. Para ello hay que tener claro que no se podrá planificar ni gestionar lo que se ignora.

Ya en la especificidad de la problemática (el QUÉ), se puede distinguir entre el conocimiento del riesgo y cómo se construyen socialmente la configuración del peligro, la vulnerabilidad y la exposición, así como también, el conocimiento de las condiciones para su manejo o gestión, en cuanto a gobernabilidad y participación en la misma. Es recomendable no subestimar lo que se ignora, tanto en materia del desarrollo del conocimiento científico como en materia del comportamiento social y del modelo de toma de decisiones, y allí juega un papel importante la explicitación de la incertidumbre.

Todos estos elementos componentes de la gestión integral del riesgo, no están aislados, sino que forman parte de un cierto modo de relación entre el soporte natural y el medio construido, entre la población y el ambiente donde se asienta, en función de un cierto modelo de metabolismo social y/o de producción o modelo de desarrollo, explícito o implícito, que tiene una determinada configuración socio-comunitaria, en una porción de territorio y un tiempo dados. Ese determinado modo, produce un determinado tipo de riesgo. Ese riesgo construido socialmente es el que debemos reducir y manejar (gestión correctiva del riesgo), no descuidando el riesgo remanente, que nunca es cero (gestión compensatoria del riesgo), y evitando construir más y/o nuevos riesgos (gestión prospectiva del riesgo). Para esta gestión integral del riesgo, se necesitan herramientas (el CÓMO). Una de ellas es la “planificación”, que, depende del enfoque que tengamos de la misma, puede entenderse como “planificación-gestión”.

Herramientas para planificar la Gestión Integral del Riesgo. Sobre el CÓMO.

En el marco de las responsabilidades de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae, se vienen reuniendo y elaborando diferentes herramientas²⁰ 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.

Consta de tres módulos en función del momento o etapa del proceso de planificación del que se trate: “preparación” - “planificación” - “monitoreo y ajuste”. En este apartado presentaremos cada uno de los módulos, con sus respectivas herramientas.

²⁰¿A que nos referimos cuando hablamos de Caja de Herramientas? 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.

Otro punto a mencionar es que las herramientas que se proponen y elaboran desde la Dirección Nacional tienen el sentido 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.

MÓDULO 1 – ETAPA PREPARATORIA

(conocimiento del riesgo y de la problemática de la gestión integral del riesgo)

El objetivo de este módulo se enfoca en la preparación de los actores de la planificación, a través de prácticas de nivelación y producción de conocimiento colectivo en materia de riesgos, con diferentes dispositivos y abordando el mismo desde diferentes ángulos complementarios.

APARTADO	HERRAMIENTA	NOMBRE
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	Escenarios de Riesgo presentes 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-gestión)

El objetivo de este módulo se enfoca en la toma de decisiones. Esa toma de decisiones frente a lo que se va a hacer, es pensar antes de actuar, y ello lo concebimos como planificar. Lo que se va a hacer en el marco del Sinae, es la serie de arreglos y acuerdos interinstitucionales e interactorales para una acción consensuada que mejore las condiciones de gestionar integralmente el riesgo de emergencias y desastres en Uruguay. La planificación en nuestro caso y en este módulo tiene dos focos de atención: las decisiones de las acciones a realizar para responder frente a emergencias o desastres, y las decisiones de las acciones a realizar para abordar los problemas de gestión, en el marco de la Gestión Integral del Riesgo.

APARTADO	HERRAMIENTA	NOMBRE
Planificación de la Respuesta	11	Planificación para el abordaje de Emergencias y Contingencias
	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 (Gestión Correctiva, Gestión Compensatoria, Gestión Prospectiva)

MÓDULO 3 – ETAPA DE EVALUACIÓN, MONITOREO Y AJUSTE (revisión-actualización, ejercitación, gestión, implementación, evaluación, retroalimentación)

El objetivo de este módulo se enfoca a la revisión, monitoreo y ajuste de la planificación, a través del análisis de los procesos de implementación y gestión, del aprendizaje de las experiencias concretas, del desarrollo de prácticas y de la evaluación.

APARTADO	HERRAMIENTA	NOMBRE
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 (PDNA, DaLA, FAO)
Evaluación de la respuesta para el aprendizaje inter-institucional, intersectorial e 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)

Cabe señalar como se indicó anteriormente, que las herramientas tienen diferente nivel de desarrollo y de validación interinstitucional en el marco del Sinae. Algunas incluso, son metodologías elaboradas y validadas a nivel internacional (EDAN, CEPAL, DaLA, PDNA, FAO, FORIN, FLACSO, etc.) que tienen cierto grado de adaptación para Uruguay. Otras fueron elaboradas localmente, y otras están en fase de elaboración o en agenda para serlo, restando aún la fase de validación interinstitucional.

Como se indicó en la etapa de implementación estratégica, y haciendo foco en la Planificación para gestionar integralmente el riesgo, encontramos dos canales:

(A) **planificación para la respuesta** a emergencias y desastres (esta última en el marco de la gestión compensatoria del riesgo).

(B) **planificación para la gestión integral del riesgo** de emergencias y desastres (para las tres prácticas complementarias de la GIR).

La primera, en términos generales también, es un tipo de planificación para la acción que debe estar preparada y esperar el momento en que se desencadene el estímulo al cual se debe responder. El estímulo que desencadena la implementación planificada de la respuesta, no tiene un momento conocido con antelación. Se trata de una planificación que no busca transformar la realidad resolviendo alguna problemática, sino que lo que la orienta, es responder de una manera organizada y más efectiva y eficientemente a un evento dado. Lo planificado representa una serie de arreglos y acuerdos institucionales, interinstitucionales, entre diversos actores, que definen y se organizan previamente a la acción de responder. Para el caso de la respuesta a emergencias y desastres algunos ejemplos pueden ser: protocolo de respuesta, plan de actuación, plan operacional, plan de evacuación, plan de continuidad de actividades, etc.

La segunda, en términos generales, es un tipo de planificación para la acción que se propone abordar la resolución de un problema o problemática a través de una política, un programa, un plan, una estrategia, un lineamiento, etc., y de esa manera, incidir y/o transformar ese recorte de la realidad que contiene la problemática. Su accionar está implícito desde la identificación del problema, iniciando un proceso que, se espera concluya cuando el accionar que se va definiendo en el ámbito de la planificación, va logrando que la problemática mengüe o encuentre definitivamente su solución. Lo planificado representa una serie de arreglos y acuerdos institucionales, interinstitucionales, entre diversos actores, que definen y organizan la acción para transformar la realidad fijando plazos, metas, etc. Para el caso de su aplicación en materia de gestión integral del riesgo de emergencias y desastres (y atendiendo a sus tres prácticas complementarias), algunos ejemplos pueden ser: plan de desarrollo territorial, plan de desarrollo local, plan de ordenamiento territorial, plan de manejo de

ecosistemas naturales, plan de uso y manejo del suelo, plan de gestión de cuenca, plan de prevención y sensibilización, etc.

Otra diferencia entre una y otra, tiene que ver con la etapa posterior a la planificación, en cuanto al monitoreo y ajuste de lo planificado. Para la primera, el monitoreo y ajuste se realiza en el marco de la propia gestión e implementación del plan, en la práctica concreta de transformar la realidad a través de las acciones planificadas. En cambio en el caso de la segunda, sólo se puede ajustar a través de la realización de ejercicios de simulación o simulacro, o en el marco del acaecimiento real de un evento adverso que requiera la implementación de la respuesta planificada a emergencias y desastres.

En función de lo explicitado en el apartado relacionado con el conocimiento de la problemática, sobre lo que se propone planificar (el QUÉ), las herramientas deben permitir un abordaje multiactoral de la misma. Esto para el caso uruguayo hace sentido doblemente: no sólo porque la experiencia acumulada en materia de planificación así lo recomienda, sino también, dada la configuración del Sinae como “sistema” interinstitucional, transversal a todo el Estado uruguayo, pero también, a la sociedad. Es decir que las herramientas (el CÓMO) deben permitir el trabajo interinstitucional, intersectorial, interdisciplinario y con la agregación de la participación social (Decreto N° 66/020).

Interinstitucionalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad y participación social. Sobre el QUIÉNES.

Luego de los dos apartados anteriores que refieren al “qué” y al “cómo”, se desprende naturalmente el “quiénes”. Es decir, queda claro que para planificar la gestión integral del riesgo en Uruguay, debemos propiciar escenarios que permitan la agregación de una amplia diversidad de actores (y sus diferentes niveles de gestión), que nos asegurarán, no sólo la integralidad del abordaje, sino la gobernabilidad de su gestión, en el marco de la normatividad existente que se ha dado el país (Ley N° 18.621, Decreto N° 65/020, Decreto N° 66/020).

En este sentido es sumamente importante identificar los actores que participan y desarrollan (consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente) acciones relacionadas con las prácticas complementarias de gestión correctiva, prospectiva o compensatoria del riesgo, y habilitar su incorporación a la reflexión, planificación y gestión del riesgo.

Estos escenarios, ya no son los coyunturales frente a una situación de dar respuesta a una emergencia o desastre, sino, que deben tener una frecuencia y periodicidad, de manera de contribuir a instalar una “práctica” de funcionamiento como Sistema. Se “es” Sistema cuando se trabaja en acciones acordadas en el marco de esa interinstitucionalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad y participación multiactoral.

Es más, se debe considerar cualquier ámbito donde se esté desarrollando algún tipo de planificación que involucre el modelo de desarrollo de un territorio, como un ámbito donde se está planificando también, consciente o inconscientemente, la gestión del riesgo que ese modelo de desarrollo trae aparejado implícita o explícitamente. En ese sentido, esos escenarios se convertirán de hecho en escenarios de la planificación de la gestión integral del riesgo, que debemos asegurar sea reconocida y explícitamente trabajada.

Aquellos escenarios de esta naturaleza que no estén promovidos y/o instalados por otros actores, deberán ser impulsados por los actores que actualmente se reconocen así mismos y asumen las responsabilidades como Sinae, de manera de poder abordar adecuadamente la planificación de la gestión integral del riesgo.

La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay con horizonte al año 2030 (Decreto N° 66/020), propone la agregación progresiva de la participación social en esta gestión integral, tanto en sus aspectos de control y rendición de cuentas, como en lo que hace a la construcción de conocimiento y planificación de la misma. En ese sentido, señala algunas orientaciones y canales posibles para esta incorporación de manera reglada, formal y explícita (punto 5 -en particular el 5.1.2-, del Decreto N° 66/020).

Por último, cabe señalar la necesidad de la agregación de esta diversidad de actores (el QUIÉNES), tanto en la toma de decisiones (planificación) como en la gestión de las mismas, de manera de asegurar la viabilidad y sustentabilidad de la gestión integral del riesgo.

El Sinae, un Sistema “en construcción”.

La planificación es una práctica que, en función del modo que se realice, puede contener múltiples propósitos:

- Orientar la acción para transformar la realidad (resolver un problema concreto).
- Crear vínculos de confianza, identidad y pertenencia al Sistema, entre los actores que la elaboran.
- Nivelar y construir un conocimiento compartido sobre la problemática.
- Enriquecer la gestión integral del riesgo en Uruguay a partir del intercambio de experiencias y la agregación de perspectivas de los diferentes actores.
- Dar viabilidad a las acciones que se definen.
- Hacer sustentables y sostenibles las medidas que se adopten.
- Permitir el monitoreo, ajuste y retroalimentación, como dispositivo de aprendizaje y mejora continua.
- Mejorar la toma de decisiones y gestión de las mismas.
- y lo que es más importante
- Mejorar las condiciones de vida en Uruguay a partir de un manejo adecuado de los riesgos construídos socialmente
- Trabajar por una gestión integral de los riesgos que contribuya a su deconstrucción

Así, los escenarios periódicos, explícitos y reglados de planificación-gestión, pueden asumirse como de carácter “multipropósito”, y contribuir a mejorar y avanzar en la construcción de este Sistema complejo e integral que se propone Uruguay, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto N° 66/020 (Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay 2019-2030) y el marco legal que crea al Sinae: la Ley N° 18.621 y el Decreto N° 65/020 (Reglamentación de la Ley N° 18.621).

Dados los pocos años que tiene desde su creación el Sinae, en comparación con otras instituciones del Estado uruguayo, consideramos que es mucho lo que todavía queda por hacer para tener el Sinae que nos pide la normativa vigente y lo

que aspiramos aquellos/as que somos parte del mismo, más allá de reconocer los importantes avances que se vienen logrando.

El rol de la planificación dentro de la Dirección Nacional de Emergencias es de articulación entre los diferentes actores que deben abordar el tema de la GIR, dentro de sus actividades se encuentran el de propiciar los espacios de intercambio y fomentar el trabajo de forma interinstitucional.

Afianzar una práctica periódica y constante de planificación-gestión interinstitucional, intersectorial, interdisciplinaria y -en la medida que se tomen las decisiones específicas y las condiciones lo vayan permitiendo-, con la agregación de la participación social, es una estrategia posible, que hace concreto al Sistema y le permite reforzar y profundizar el carácter integral del abordaje de la gestión del riesgo.

Como indicamos anteriormente, el Capítulo Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae, está en pleno proceso de elaboración. Desde el Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae, nos proponemos con este y otros aportes contribuir y mejorar las condiciones de esta construcción del Sistema.

Resumen del Módulo Conceptos Fundamentales de la Gestión Integral del Riesgo en Uruguay

- El riesgo de desastres es la probabilidad que una comunidad sufra daños o pérdidas producidas por la interacción entre las peligrosidades, la vulnerabilidad, la exposición y la incertidumbre.
- Las peligrosidades pueden ser de origen natural, socio natural o antrópico.
- La vulnerabilidad es la susceptibilidad de sufrir daños o pérdidas cuando se presenta una peligrosidad en el territorio.
- La exposición se relaciona con la ubicación de la comunidad o las personas.
- La incertidumbre es todo aquello que surge del desconocimiento de los factores del riesgo o del riesgo mismo.
- La Gestión Integral del riesgo, son todas aquellas acciones destinadas a conocer, reducir y atender los desastres y las emergencias, mediante tres enfoques: prospectivo, correctivo y compensatorio.
- Planificar, es pensar antes de actuar.
- La planificación debe darse en todos los niveles: local, municipal, intermunicipal, departamental, interdepartamental, regional, transfronterizo, nacional e internacional.
- Los protocolos son instrumentos de planificación que regulan y organizan la respuesta frente a incidentes, emergencias o desastres. Formalizan acuerdos de trabajo entre las instituciones involucradas.
- En la actualidad el capítulo de Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae cuenta con 23 herramientas que se encuentran organizadas según la etapa de planificación a la que corresponden: Etapa preparatoria (conocimiento del riesgo y de la problemática de la gestión integral del riesgo); Etapa de implementación estratégica (planificación - gestión); Etapa de evaluación, monitoreo y ajuste (revisión, actualización, ejercitación, gestión, implementación, evaluación, retroalimentación).
- Para planificar la gestión integral del riesgo en Uruguay, debemos propiciar escenarios que permitan la agregación de una amplia diversidad de actores (y sus diferentes niveles de gestión), que nos asegurarán, no sólo la integralidad del abordaje, sino la gobernabilidad de su gestión, en el marco de la normatividad existente que se ha dado el país.

- Afianzar una práctica periódica y constante de planificación-gestión interinstitucional, intersectorial, interdisciplinaria y, en la medida que las condiciones lo vayan permitiendo, con la agregación de la participación social, es una estrategia posible, que hace concreto al Sistema y le permite reforzar y profundizar el carácter integral del abordaje de la gestión del riesgo.

Bibliografía

- Decreto 66/020 Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030
- Video la Gestión Integral del Riesgo
- Video la Construcción social del riesgo
<https://bit.ly/3SiDpg4>
- Disertación de Claudia Natenzon sobre Riesgo
<https://bit.ly/3ShS0IS>
- Disertación de Allan Lavell sobre Gestión Integral del Riesgo
<https://bit.ly/3eJKmJu>
- Poggiese, Héctor (1993): METODOLOGÍA FLACSO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN (PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y GESTIÓN ASOCIADA); Serie Documentos e Informes de Investigación Nro. 163 Área: Planificación y Gestión, Programa FLACSO Argentina.
- Robirosa, Mario (1990): “Aprendiendo a enfrentar las turbulencias del cambio ambiental de origen socio-técnico”; ponencia encomendada por UNESCO para International Task Force Meeting “Human Response to Environmental Stress”, Bonn, 17-23 de junio 1990.
- Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela; Lapalma, Antonio (1990): TURBULENCIA Y PLANIFICACIÓN SOCIAL. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado; UNICEF y Siglo XXI; Buenos Aires.
- Sinae – Presidencia de la República (2011): GUÍA PARA ELABORAR UN PLAN DE RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS. Una mejor preparación y respuesta ante la emergencia; publicado en el marco del apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
<https://bit.ly/3eSWYxX>
- Sinae – Presidencia de la República (2015): GUÍA DE PLANIFICACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y RESPUESTA A EMERGENCIAS; publicada con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.
<https://bit.ly/3TkiFWH>
- Sinae – Presidencia de la República (2015): GUÍA METODOLÓGICA PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR Y EVALUAR EJERCICIOS DE SIMULACIÓN; publicada con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.
<https://bit.ly/3TyOmeI>

- Sinae – Presidencia de la República (2019): **ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA PLANIFICACIÓN**. Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016; publicado a través de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO).

Enlaces de este módulo

Orientaciones metodológicas para la planificación

<https://bit.ly/3Se40uR>

Gestión Integral del Riesgo (video)

<https://bit.ly/3ePpErJ>

Módulo 3

Sistema Nacional de Información de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres.

Componentes del módulo

- Sistema Nacional de Información de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres.
- Herramientas para la gestión de la información: el MIRA
- Principales productos, desafíos y líneas de acción.

Entre los ejes estratégicos y medidas de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres se encuentra la implementación del Sistema Nacional de Información cuyo objetivo es “contribuir a la evaluación y monitoreo del riesgo a los efectos de apoyar la toma de decisión informada (por ejemplo mediante análisis costo-beneficio) y la planificación de acciones de gestión integral del riesgo (gestión prospectiva, correctiva y compensatoria), de manera de mejorar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos y privados” (Política, 2020:23).

Principales productos y desafíos

En una situación de emergencia, la información es la materia prima más importante para tomar decisiones. Contar con datos confiables y precisos permite brindar una respuesta rápida y adecuada, que minimice las afectaciones. Asimismo, la información de calidad, generada en el territorio, es indispensable en el proceso de evaluación de daños y necesidades, facilita la coordinación interinstitucional, mejora la calidad de las decisiones de movilización de recursos nacionales e internacionales y a su vez, posibilita la incorporación sucesiva de lecciones aprendidas al ciclo de la política pública.

Por este motivo, a partir de 2017 y con el apoyo del Innovation Facility de PNUD, se comenzó el desarrollo de una plataforma de tecnología digital innovadora con el objetivo de integrar y centralizar información proveniente de diferentes fuentes, generar análisis considerando múltiples perspectivas y aumentar la velocidad y efectividad en el relacionamiento entre el Sinae y las personas afectadas. Así, en 2019, nace el Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA).



El MIRA tiene como objetivos agregar y compartir la información necesaria en todas las etapas de la gestión de los eventos de emergencias y desastres. Cuenta con alertas tempranas para los principales eventos que afectan a Uruguay, registra los eventos y sus impactos, comunica información vital a la población afectada y gestiona recursos humanos y materiales permitiendo cuantificar y describir mejor a los eventos climáticos que nos afectan y a sus consecuencias. Asimismo, genera estadísticas e indicadores de calidad con criterios estándares y homogéneos.

Debido a estas características el Sinae ha definido al MIRA como su sistema centralizado de información.

- Se trata de un sistema de información geográfico, con alcance nacional, que tiene por objetivo brindar información para la toma de decisiones. Cuenta con estadísticas e indicadores de calidad, asegura unicidad de registros, criterios estándares y confiabilidad de la información.
- El MIRA replica la lógica con la que trabaja el Sinae: “dialoga” con varios sistemas del ámbito público nacional, es interoperable: integra información que generan distintas instituciones, referida a eventos adversos en el territorio. Garantiza la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la

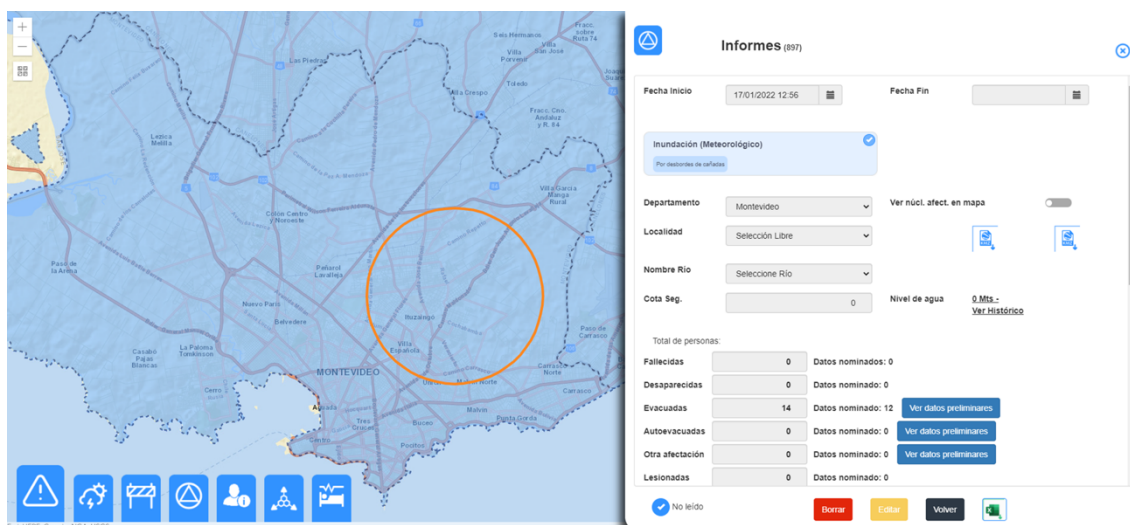
información que obtiene y produce. Se evita la duplicación de esfuerzos y se pone a disposición los informes y reportes obtenidos con vistas a colaborar con el proceso de toma de decisiones y gestión en las emergencias.

- El sistema mejora su performance cuando los datos se obtienen de registros automáticos y se minimizan relevamientos manuales, comunicaciones telefónicas o de redes sociales. A su vez la información debe estar disponible en tiempo real, de una manera agregada y sencilla para poder contar con un diagnóstico claro y confiable. Esta plataforma permite además la comunicación directa con la población, mediante el envío y recepción de mensajes de texto a telefonía celular dentro de la zona afectada. De esta forma se pueden hacer llegar advertencias de riesgo y recomendaciones de cómo actuar, y a la vez conocer en tiempo real las afectaciones y las necesidades que se generan en el territorio.

- Fuentes de información utilizadas y de referencia
 - **Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (Cecoed)**
 - > registro de eventos, afectaciones personales y materiales
 - **Instituto Uruguayo de Meteorología (Inumet)**
 - > alertas y avisos meteorológicos
 - **Dirección Nacional de Policía de Tránsito (DNPT)**
 - > rutas cortadas
 - **Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC)**
 - > información de la cédula de identidad de las personas afectadas
 - **Infraestructura de Datos Espaciales (IDE)**
 - > capas de información geográfica (localidades por departamento, entre otras)
 - **Correo**
 - > capa de direcciones estandarizadas
 - **Mides y BPS**
 - > información de población vulnerable socialmente.
 - > Núcleo familiar. Mides a través del SIIAS
 - **Dirección Nacional de Aguas (Dinagua)**
 - > curvas de inundación y características de las inundaciones

- **Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**
 - > cantidad de viviendas y personas por manzanas según el Censo de Población y viviendas del año 2011 y capa de servicios
- **Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot)**
 - > se comparten servicios de análisis geográficos
- **Ministerio de Salud Pública (MSP)**
 - > relevamiento de recursos disponibles y seguimiento de casos de Covid-19
- **Ministerio del Interior (MI)**
 - > denuncias en Servicio de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) por afectaciones ante eventos adversos.

- Mayor información se encuentra disponible aquí. [🔗](#)



Registro de Información en el nivel Departamental

Cada Cedeoed deberá designar al menos un referente que será la persona encargada de informar a la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae acerca de la existencia y de la evolución de los eventos adversos (Protocolo 1.13 Protocolo 3 de Registro de Eventos Adversos) que se produzcan en el territorio en el que se desempeñan.

¿Qué información se debe registrar en el MIRA?

- Tipo de evento con una breve descripción del mismo
- Zona afectada
- Fecha de inicio
- Información preliminar e información nominada de las personas afectadas
- Se deben cerrar los informes una vez que la emergencia finalice (Protocolo 1.11 Protocolo de declaración de fin del estado de desastre)

En el proceso de gestión de información de insumo para el MIRA se definen tres etapas que responden a tres instantes diferentes del evento adverso, conforme a su evolución:

Información preliminar: Es la información que indica apreciaciones iniciales de los hechos ocurridos de posible valor inmediato. Se registra en el sistema con carácter cronológico en aras de llevar un control de la evolución de las personas afectadas en un territorio durante el evento adverso. Observación: Aunque se registre la información nominada (con CI de las personas afectadas) el sistema requiere mantener actualizada la información preliminar, donde solo se deberá ingresar la cantidad de personas afectadas.

Información nominada: Es la información registrada en el sistema por referentes del Sinae en cada departamento tras la actuación directa en la atención de la emergencia o desastre, entregando información dentro del marco de su competencia. Esta información nominada tras el ingreso de las cédulas de identidad de las personas afectadas, permite generar una visión global sobre un

evento destructivo y su calificación como evento adverso, emergencia o desastre. Además posibilita construir reportes relacionados con las personas y los territorios, propiciando estudios para ir avanzando hacia una sociedad más resiliente. (Protección de Datos Personales Ley 18.331).

Informe post evento: Es un informe que registra en forma resumida toda información susceptible de ser tabulada y que permite determinar la severidad de un evento. Su confección se respalda en los informes recibidos por los Cecoed departamentales. Este último informe se genera automáticamente en el sistema y el Cecoed lo tendrá a disposición para complementarlo con la información que considere pertinente.

Uso del MIRA para la gestión de riesgos asociados a la emergencia sanitaria Covid-19

Durante 2020, con financiamiento del Rapid Response Facility de PNUD, continuamos trabajando en el diseño del MIRA, desarrollando nuevos módulos específicos para atender la emergencia sanitaria generada por la COVID 19. Estas nuevas funcionalidades permitieron generar información sobre la evolución de la Pandemia, evaluar el contexto socioeconómico, gestionar la compra de equipos médicos y relevar infraestructura y recursos humanos en el sector salud, especialmente en el sector de cuidados intensivos. A través del MIRA y en el contexto de la Emergencia Sanitaria, el gobierno uruguayo reúne y gestiona información relevante, genera reportes informativos que llegan diariamente a toda la población, e informes técnicos para la toma de decisiones de instituciones clave como el Sinae, el Ministerio de Salud Pública y Presidencia de la República.

El MIRA ha sido clave para mantener a la población bien informada y reducir la circulación de información poco confiable. Para ello se han desarrollado visualizadores públicos a los que se accede fácilmente a través del portal web oficial del Sinae donde figuran datos epidemiológicos como el número de análisis procesados, el acumulado de tests realizados, el número de casos positivos confirmados, los pacientes recuperados y en cuidados intensivos e intermedios, el personal de la salud cursando el virus, y la distribución de la enfermedad en el territorio.

A su vez, se han generado visualizadores de camas de cuidados críticos, que son clave para la toma de decisiones y la definición de políticas de salud. Los mismos tienen la ubicación de todos los centros de salud públicos y privados del país, identificando los que disponen de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), ya sea para adultos, niños o recién nacidos, presentando en tiempo real la disponibilidad de los recursos de cada UCI (camas, ventiladores, personal de salud, etc.), y a su vez muestran los episodios de saturación en los servicios de emergencias.

Además, es posible visualizar a las personas que ingresaron al país por vía aérea, la ubicación de residenciales, refugios, comedores, asentamientos irregulares,

centros de enseñanza y cárceles, en tanto son sitios donde hay mayor concentración de personas y por ende mayor vulnerabilidad, y también es posible identificar la movilidad de la población a través de datos proporcionados por empresas de telefonía móvil.

En poco tiempo el MIRA pasó a ser la principal plataforma para la gestión integral del riesgo en Uruguay y debido a su estructura modular y al apoyo de PNUD para la rápida incorporación de funcionalidades sanitarias y epidemiológicas, en el período 2020-2021 se transformó en la herramienta fundamental para la exitosa gestión de la Pandemia a nivel nacional.

Productos de reciente incorporación

Diseño de un módulo de alertas tempranas

Es posible consultar las alertas y los avisos vigentes por un lado y el visualizador de datos meteorológicos por otro. Ingresando a las alertas se puede consultar fecha de inicio y fin, zona que abarca la alerta (detalle de departamentos y localidades), tipo de evento, probabilidad de ocurrencia y descripción detallada del mismo.

Visualizador de datos meteorológicos de Inumet

Contiene información de los últimos tres días y permite consultar datos referentes a la temperatura del aire, humedad, precipitaciones horarias y diarias, visibilidad y vientos, entre otras. El tener esta información disponible en el MIRA evita que los Ceceoed tengan que consultar diferentes páginas para consultar los pronósticos o los datos meteorológicos actuales.

Integración de la información registrada por el Ministerio del Interior

Desde febrero de 2022, el Sinae cuenta con un acuerdo institucional mediante el cual el Ministerio del Interior envía una notificación al área de información una notificación cuando se ingresa información al Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) relacionados a incendios forestales o eventos de inundación.

El acuerdo implica el acceso a la información de eventos de tipo inundación y de incendios forestales. Permite un registro preliminar, sin embargo, es necesario que la información sea complementada por la que se genera en territorio por las Instituciones que componen los Comités Departamentales de Emergencias (CDE).

Reporte Automático de Titulares de Prensa

Con el objetivo de recabar la información de relevancia para el Sinae, y en particular garantizar la completitud de las bases de datos MIRA que contienen los eventos ocurridos en el país, se desarrolló un Procedimiento automatizado en lenguaje R, que permite recorrer los principales medios de prensa digital, nacionales y departamentales, y tomar información de titular y link de acceso.

El procedimiento se encarga de recorrer uno a uno los titulares que cada sitio web coloca, los clasifica y filtra para posteriormente informar solo los que resultan de interés.

Los que resultan de interés son aquellos que surgen de un listado de palabras clave previamente acordado.

1. Palabras clave utilizadas

c("agua potable", "Agua potable", "calor", "Calor", "Cecoad", "CECOED", "cianobacterias", "Cianobacterias", "ciclón", "Ciclón", "derrame", "Derrame", "dinoflagelados", "Dinoflagelados", "emergencia", "Emergencia", "emergencias", "Emergencias", "evacuado", "Evacuado", "evacuados", "Evacuados", "evacuaron", "Evacuaron", "explosión", "Explosión", "explotaron", "Explotaron", "forestal", "Forestal", "forestales", "Forestales", "frio", "Frio", "gasoil", "gasol", "granizada", "Granizada", "granizo", "Granizo", "granizó", "Granizó", "graupe", "Graupe", "humo", "Humo", "incendiaron", "Incendiaron", "incendio", "Incendio", "incendió", "Incendió", "incendios", "Incendios", "intoxicación", "intoxicaciones", "intoxicada", "Intoxicada", "intoxicadas", "Intoxicadas", "intoxicado", "Intoxicado", "Intoxicados", "Intoxicados", "intoxicaron", "Intoxicaron", "intoxicó", "Intoxicó", "inundación", "Inundación", "inundaciones", "Inundaciones", "inundaron", "Inundaron", "llovieron", "Llovieron", "lluvia", "Lluvia", "lluvias", "Lluvias", "mancha", "manchada", "Marejada", "microtoxinas", "Microtoxinas", "niebla", "Niebla", "nieve", "Nieve", "nuclear", "Nuclear", "oleaje", "Oleaje", "peligrosa", "peligrosa", "química", "Química", "químicas", "Químicas", "químico", "Químico", "rachas", "Rachas", "radioquímico", "Radioquímico", "Refugiados", "sequía", "Sequía", "Sinae", "Sinae", "sismo", "Sismo", "sudestada", "Sudestada", "temporal", "Temporal", "temporales", "Temporales", "terremoto", "Terremoto", "tormenta", "tormenta", "Tormenta", "Tormenta", "tornado", "Tornado", "tóxico", "Tóxico", "tóxicos", "Tóxicos", "turbonada", "Turbonada", "viento", "Viento", "vientos", "Vientos")

2. Medios de Prensa Nacionales

2.1. La Diaria - Portada

- Titular principal:

No se encontraron titulares con esas palabras clave

- Titulares secundarios:

No se encontraron titulares con esas palabras clave

2.2. El País - Portada

- Titular principal:

No se encontraron titulares con esas palabras clave

- Titulares secundarios:

Titulares Secundarios	Link
Doble alerta por tormentas fuertes y lluvias intensas, según Inumet	https://www.elpais.com.uy/informacion/servicio/doble-alerta-tormentas-fuertes-lluvias-intensas-inumet.html
¿Qué pasó con la nafta y el gasoil en los últimos años en Uruguay?	https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/paso-nafta-gasoil-ult-imos-anos-uruguay.html

Alertas tempranas y gestión de la información asociada a incendios forestales

En el mes diciembre de 2021 ocurrieron los incendios forestales de mayor magnitud histórica en nuestro país. Afectaron a varios departamentos, fundamentalmente a Canelones (Costa de Oro), Paysandú (Orgoroso – Piedras Coloradas) y Río Negro (Nuevo Berlín - Algorta). Surge la necesidad de unificar información como una herramienta para la gestión en este tipo de eventos, orientada a facilitar la toma de decisiones por las autoridades correspondientes. Por un lado, contar con información de utilidad para la alerta temprana de los incendios y por otro reunir información de utilidad para la gestión de los incendios (dimensiones del riesgo como ser exposición y capacidad de respuesta).

En este sentido existen distintos servicios satelitales para la detección de los focos de incendio.

Desde el área de información del Sinae se está trabajando en la elaboración de un informe automatizado para recabar información de alertas de focos de incendio de 3 proveedores internacionales (MODIS, VIIRS,

NOAA, a través de servicio de la NASA), y un proveedor nacional (Inumet a través del portal de Alertas de Incendios).


Este reporte tendrá una frecuencia diaria, de lunes a domingo, y permitirá recibir los detalles del lugar donde podrían estarse manifestando focos de incendio.

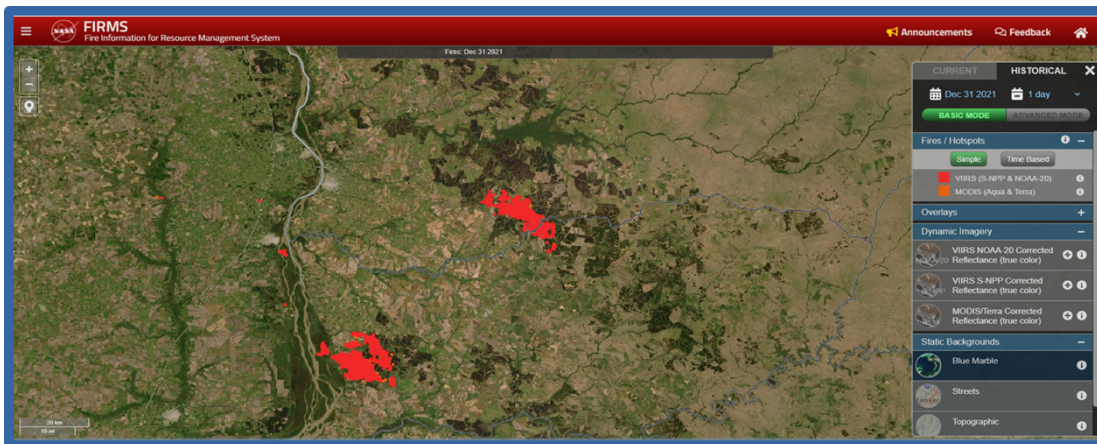
Visualizador de incendios forestales

Recientemente se puso a disposición de las instituciones que integran los CDE, en particular los Cecoed, el visualizador de incendios forestales. El mismo integra capas con información geográfica obtenidas desde diferentes instituciones, pudiendo identificar tres módulos guías:

- análisis de la amenaza (por ej. cobertura de suelo)
- análisis de la vulnerabilidad (por ej. red de caminería nacional, áreas urbanas, aserraderos) y
- capacidad de respuesta (por ej. Cuarteles y jurisdicción de bomberos, vías de evacuación, hospitales).

Tiene varias funcionalidades, permite medir sobre el mapa (áreas y distancias), filtrar según rutas de caminería nacional y mojones, filtrar focos de calor históricos y, además, es posible definir un área geográfica buffer determinada por el usuario, identificando, ponderando según distancia y cuantificando la cantidad de recursos disponibles.

Visualizador NASA –FIRMS incendios 



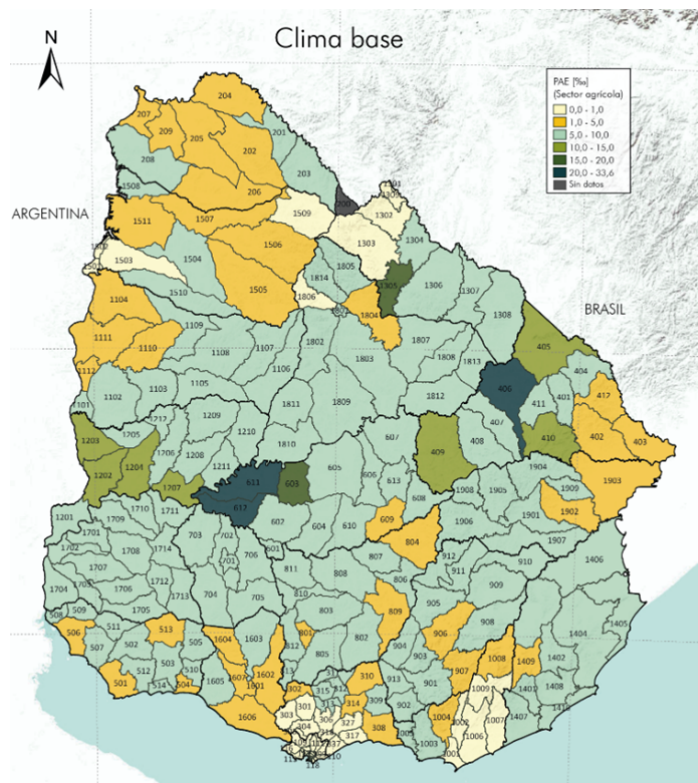
Atlas de riesgos del Uruguay

Se presentó el primer atlas de riesgo a nivel nacional para Uruguay. El producto que empezó a desarrollarse en 2019 es el resultado de un esfuerzo interinstitucional liderado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y la Dirección Nacional del Sinae, contó con el financiamiento del programa BPR (Bienes Públicos Regionales) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la gestión administrativa de AGESIC y de la Fundación Ricaldoni y con el apoyo técnico-científico de la firma consultora INGENIAR: Risk Intelligence.

Las principales características del Atlas son:

1. Está elaborado desde un enfoque prospectivo y probabilístico, es decir no solo considera los eventos pasados (los que ya ocurrieron), sino que considera la probabilidad de ocurrencia de eventos futuros. Se modelan las principales amenazas de origen natural que afectan a nuestro país.
2. En esta primera edición se hace foco en cuatro amenazas o peligrosidades: incendios forestales, inundación, sequía y vientos fuertes (derivados de tormentas convectivas). En este sentido, el Atlas contiene mapas de valores expuestos (edificaciones, cultivos, ganado y servicios ecosistémicos) tanto a nivel departamental como de sección censal y mapas de Pérdida Anual Esperada por sequía para cultivos y sector pecuario, inundación para cultivos y edificaciones, viento para edificaciones e incendios forestales para servicios ecosistémicos.
3. El Atlas incluye el llamado Índice de Riesgo por Eventos Extremos (IREE). Dicho índice se calculó con la denominada metodología de evaluación holística del riesgo, esto significa que el riesgo es estimado como una cantidad compuesta por los efectos físicos directos de las amenazas naturales sobre los elementos expuestos, así como las condiciones socioeconómicas del contexto que dan cuenta de la fragilidad social y la falta de resiliencia.

Ejemplo de mapa de pérdida anual esperada con proyección de clima base para cultivos.



Desafíos y líneas de desarrollo futuras

Luego de la experiencia de estos años, se han identificado oportunidades de mejora y la necesidad del desarrollo de nuevos módulos a agregar al MIRA. Estas mejoras se irán abordando en conjunto con la etapa de consolidación del sistema. La revisión permanente y el mantenimiento y la formación continua son dos de los pilares con los que se trabaja en el área de información del Sinae. Implica realizar diagnósticos, planificar e implementar las mejoras necesarias en forma sistemática. Capitalizar los esfuerzos y los logros obtenidos durante la emergencia sanitaria es un desafío que tenemos por delante. Mantener las herramientas desarrolladas y adaptarlas para utilizarlas en futuras emergencias. La atención de eventos de alto impacto por su gravedad puede requerir su uso y el sistema en su conjunto debe estar preparado para ello.

Como desafíos para los próximos años se encuentran mejorar las dimensiones que describen y caracterizan a cada tipo de evento: la determinación del área afectada, la intensidad, la frecuencia y la duración de los eventos climáticos son dimensiones en las que se debe continuar trabajando a los efectos de consolidar la información con la que se cuenta hasta el momento. Para ello se intentará profundizar en el intercambio con otras instituciones que puedan tener datos de manera de generar sinergia en los registros. Por un lado, se están integrando imágenes satelitales y provenientes de relevamientos con drones, por otro es necesario profundizar en los datos generados por las diferentes instituciones que conforman el Sinae y otras que puedan aportar información, buscando la interoperabilidad de los diferentes sistemas (otro de los pilares y criterios con los que trabaja el MIRA).

Se entiende clave el desarrollo de soluciones tecnológicas para mejorar la eficiencia basada en sistemas interoperables que normalicen el uso compartido y el intercambio de información entre diferentes actores. Se requiere que los sistemas a diseñar puedan trabajar con información de calidad, que permitan una visión agregada de las variables y sectores clave. La interoperabilidad permite mejorar el rendimiento de los datos, evitar duplicaciones y que cada Institución pueda centrarse en su cometido en lugar de estar generando nuevamente datos que ya existen y fueron registrados en otro lugar. Se requiere una gran

coordinación interinstitucional; las instituciones, tanto del ámbito público como privado deben trabajar en forma conjunta para contar con información de calidad en los momentos críticos donde el foco debe estar en la toma de decisiones y no en la generación de la información. Aquí hay un gran desafío de trabajo futuro, que requiere no solo el desarrollo de herramientas informáticas, sino una lógica de trabajo colaborativa a nivel interinstitucional.

Se espera que el MIRA sea de gran utilidad para el cumplimiento de los compromisos internacionales, en especial la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, en especial a lo que refiere a sus Metas A y B “Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030”.

Resumen del Módulo Sistema Nacional de Información de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres

- El Sistema Nacional de Información contribuye a la evaluación y monitoreo del riesgo a los efectos de apoyar la toma de decisión informada y planificación de las acciones de gestión integral del riesgo.
- El sistema de información del Sinae es el Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA).
- A nivel de territorio departamental, los CDE/Cecoed son los encargados de alimentar la información en el MIRA a través de sus diferentes funcionalidades.
- Algunos de los principales visualizadores públicos disponibles son: visualizador de casos Covid-19

Bibliografía

- Monitor integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA)
<https://bit.ly/3s8VS4n>

Enlaces de este módulo

Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (video)
<https://bit.ly/3CO3AWy>

Atlas de riesgos del Uruguay
<https://bit.ly/3Sgqtaz>

Módulo 4

Comunicación social sobre Riesgo.

Componentes del módulo

- Comunicación antes, durante y después de una emergencia.
- Cultura preventiva

Comunicación antes, durante y después de una emergencia

¿Qué es lo que necesita saber la población?

¿Cómo construir confianza y credibilidad?

La comunicación de riesgos, puede ser considerada una estrategia adaptativa, de las comunidades humanas, ante la posibilidad inminente de riesgos y tiene como fin comunicar oportunamente información acerca de la existencia, naturaleza, severidad o aceptabilidad de un riesgo.

En la estrategia descrita resulta de vital importancia la capacidad del ser humano de identificar cuando una situación en particular involucra riesgos. Tales situaciones podrían ser identificadas si se consideran aspectos como:

Alta preocupación: por la posibilidad de perder algo valioso, como la salud, seguridad, seguridad laboral, bienestar comunal o recursos naturales.

Percepción de un riesgo: que depende de la experiencia, la perspectiva e incluso el conocimiento que muchas veces discrepa entre evaluaciones aportadas por los profesionales en la materia y las personas que no siendo profesionales tienen conocimiento de su entorno.

Situaciones conflictivas y controversiales: debido al choque de intereses y a la falta de información y de mediación entre las posibles partes que intervienen.

El **objetivo principal en la comunicación de riesgos** consiste en generar un entorno de comunicación basado en la confianza y credibilidad que permita al público:

1. **Ser reflexivo** ante la situación planteada y estar dispuesto a colaborar, tanto con las autoridades locales como con los agentes encargados.
2. **Acceder a una adecuada información** respecto de la situación en cuestión, que contenga los mejores elementos de juicio e instrucciones sobre los comportamientos de reducción de riesgos.

Por lo anterior, deducimos claramente que **la comunicación de riesgos es un componente fundamental de la gestión del riesgo**, ya que determina de manera directa el proceso de toma de decisiones en ámbitos transversales como el político, el social y el económico.

En estos términos, en las comunicaciones de riesgo, lo fundamental es aportar claridad acerca de los siguientes tres componentes:

- **Peligros:** cuáles son y por qué pueden presentarse.
- **Probabilidad:** cuán probable es que ciertos sucesos de impacto negativo ocurran.
- **Consecuencias:** cuáles son las consecuencias o daños previsibles, si tales o cuales situaciones se concretan.

La comunicación de riesgos asigna una gran *importancia al diálogo con las poblaciones afectadas y con el público interesado*, para brindarles la información necesaria, que les permita tomar las mejores decisiones posibles durante una emergencia o desastre. Para lograr una buena comunicación de riesgos, Covello y Allen (1988), sugieren siete reglas cardinales:

1. Aceptar e involucrar al público como un socio legítimo.
2. Planear cuidadosamente y evaluar el desempeño.
3. Escuchar al público.
4. Actuar con honestidad y franqueza.

5. Coordinarse y colaborar con otras fuentes.
6. Conocer las necesidades del medio.
7. Hablar claramente.

Estrategias de comunicación

Contar con una estrategia de comunicación de riesgos implica la implementación de procesos de trabajo dinámicos e integrados. Solo de esta forma será posible analizar entre diversos escenarios, identificar colaboradores y aliados, fortalecer capacidades, establecer mecanismos de vigilancia y monitoreo, determinar canales alternativos de comunicación y gestionar recursos.

El fin de una estrategia de comunicación de riesgos es tomar el control de las situaciones desencadenantes, en cualquiera de las etapas de una emergencia o desastre, para evitar o mitigar al máximo sus efectos negativos o su expansión.

De acuerdo con Brennan et al., (2011), la aplicación de la estrategia estará a cargo de un equipo capacitado para coordinar de manera permanente las actividades planificadas y su ejecución, de tal forma que no se dupliquen los esfuerzos cada vez que ocurra algún evento.

En términos de Brennan et al., (2011), **una estrategia de comunicación de riesgos podría desarrollarse en cinco etapas:**

Etapa I - Preparación

Se definen las bases para establecer puentes de comunicación entre la población y las autoridades, se conforma el equipo de comunicación de riesgos, se hace la investigación y el análisis de las posibles amenazas y se planifican las medidas de respuesta para los escenarios que se ha previsto atender durante la evolución de la emergencia identificada.

Etapa II - Inicio

Lo importante de esta etapa es el manejo que se dé a la información, debido a que la misma hace referencia al momento inicial en el que la población se está informando de la existencia de un desastre. Y aunque se considera que es una etapa breve, un manejo inadecuado puede generar caos, pánico o reacciones que pueden empeorar la situación de partida. El estado de ansiedad del público deberá ser manejado con **precaución, precisión y claridad en la información suministrada, y esta información debe ser eficaz, sencilla, oportuna, creíble, verificable y congruente** con el fin de que la misma permita a los afectados disminuir el riesgo ante el desastre.

El equipo de comunicación de riesgos debe estar preparado para responder a preguntas - de manera articulada e incluso estandarizada en cuanto a los componentes de la información suministrados -en un entorno donde es probable que haya confusión y un desborde de interés por parte de los medios de comunicación.

A pesar de que es probable que se cuente con información y datos incompletos, es necesario comunicarse con la población de inmediato.

Etapa III - Control

A medida que el evento evoluciona hacia la etapa de control, la atención del público comienza a desviarse hacia otros temas de actualidad; es entonces cuando el equipo de comunicación debe persistir en la entrega de mensajes claves a la población, en especial a la más afectada o vulnerable, para reforzar los mensajes de prevención y persuadirla de continuar con las conductas preventivas.

Etapa IV - Recuperación

La etapa de recuperación es *el momento de abordar con mayor precisión las causas que originaron el evento y los probables nuevos riesgos que puedan surgir de manera inmediata o colateral, con el fin de procurar asimilar los conocimientos y lograr cambios de comportamientos sostenidos.*

En este punto es vital identificar los aspectos que hacen vulnerables a la población o a los bienes afectados, con el fin de evitarlos, corregirlos o incluso eliminarlos completamente.

Etapa V - Evaluación

La evaluación permite valorar la eficacia en la ejecución de cada etapa de la estrategia, el desempeño del equipo de comunicación de riesgos, así como la documentación y sistematización de las lecciones aprendidas para determinar los aspectos fundamentales que deben mejorarse en la estrategia de comunicación de riesgos. La evaluación comprende la conceptualización, el diseño, la ejecución y la utilidad de las intervenciones de la comunicación de riesgos. **Al ser la población el destinatario principal de la comunicación de riesgos, esta deberá participar en el proceso de evaluación del desempeño del equipo de comunicación.**

Herramientas básicas para la gestión de la comunicación pública durante emergencias

Consideraciones generales

La comunicación de riesgos de emergencia y desastre es uno de los componentes fundamentales de la gestión del riesgo, determinante en el proceso de toma de decisiones en los múltiples ámbitos de la vida social, política y económica.

Por sus propias características, cada situación de emergencia o desastre es diferente, ya que ocurre en múltiples escenarios, con capacidades de respuestas variadas y diversos niveles de vulnerabilidad; pero a la vez puede presentar similitudes que permiten trazar planes específicos y reflexiones constructivas, para el abordaje del antes, el durante y el después del acontecimiento.

Por otra parte, resulta adecuado reconocer que su ejercicio se realiza en contextos de alta sensibilidad, con múltiples actores, como la población afectada, los medios de comunicación, las autoridades nacionales e internacionales y las organizaciones sociales; ámbitos desde donde se demandan informes, estadísticas, análisis de situación, recomendaciones y datos específicos para determinar acciones concretas e inmediatas. De allí que resulte fundamental que **la información haya sido planificada, sea rápida, precisa, clara y pertinente, emitida por especialistas en comunicación y gestión de la información, en múltiples y diversas vías de comunicación, teniendo en cuenta a todos los actores, con el objetivo central de salvar vidas, generar confianza y credibilidad.**

Por último, considerar que los públicos han cambiado, que ya no son pasivos, como en el siglo pasado, sino activos, plenos sujetos de derecho, integrantes de una ciudadanía que puede demostrar mayor interés en temáticas vinculadas con la salud y el ambiente, mayor demanda de información y preocupación, así como una tendencia hacia la desconfianza de las autoridades en general, y cierta horizontalidad de la posibilidad comunicacional, derivada de un empoderamiento tecnológico y social.

Difusión inmediata y chequeo de información

Si se tiene en cuenta que la información debe generar confianza, basada en la credibilidad, dado que cuanto menos se confíe en las autoridades que manejan la emergencia más temor se generará y será menos probable que sigan las recomendaciones brindadas, resulta fundamental reconocer que **es imposible ocultar información, deben impedirse los rumores o la difusión de información errónea y para enmarcar el suceso es mejor hacerlo público lo antes posible.**

Si bien es cierto que los anuncios tempranos se basan en **información incompleta** y, a veces, errónea, resulta elemental **reconocerlo públicamente**, destacar que esa información **puede cambiar** a medida que pasan las horas. Pero que se asume el compromiso de **transparentar los mecanismos** de obtención, rectificación y difusión del material.

Consejos prácticos para erradicar mitos y rumores

El principio del rumor es una información incierta, pero creíble, arraigada en la verosimilitud y en los temores sociales.

Cuanto mayor es la incertidumbre, cuanto más dure la falta de información que erradique esa información, más se arraigará.

En síntesis, para saber cómo combatir los rumores, resulta aconsejable seguir los siguientes pasos:

1. Identifíquelos. Sepa por qué se crean y qué relación tienen con la realidad.
2. Neutralícelos con declaraciones oficiales.
3. Difunda comunicados claros y precisos sobre el tema.
4. Respalde las declaraciones con especialistas.
5. Muestre evidencias y hechos concretos.
6. Identifique líderes de opinión que puedan respaldarlo.
7. Haga un seguimiento riguroso de la información.
8. Identifique el impacto de los mensajes.
9. Capacite a periodistas y formadores y formadoras de opinión sobre el tema.

Recomendaciones para elaborar mensajes según la etapa de la emergencia

Uno de los objetivos esenciales de los mensajes es salvar vidas y reducir los riesgos, sin embargo, también resulta esencial considerar la posibilidad de educar.

Con la intención de llegar de manera masiva, se recomienda que los mensajes sean simples, concisos, relevantes y creíbles. Es necesario tener en cuenta que los mensajes amenazantes pueden resultar adversos. Las comunidades pueden experimentar temor, impotencia y este tipo de mensajes no contribuye a generar estabilidad.

Son recomendables las frases cortas, de gramática simple y con voz activa, que invite a la participación y convoque a sumarse.

- **Para el antes:** La recomendación es centrarlos en *la prevención y la comprensión de las posibles consecuencias de la emergencia o el desastre*. La población necesita saber a qué tipo de desastres podría enfrentarse, qué niveles de impacto son esperables y qué acciones pueden reducir riesgos. El acceso a esta información debería ser habitual, sistemática, para mejorar la comprensión y lograr la apropiación.
- **Para el durante:** En esta etapa los mensajes deben llevar *mensajes de tranquilidad y seguridad a la población*, con la intención de preservar antes que nada la vida. Se recomienda centrar las ideas en reducir la ansiedad y el pánico; difundiendo las condiciones de acceso a los servicios de salud, agua y electricidad.

La prioridad son las personas afectadas, recomendaciones para proteger la salud, servicios de ayuda, reglas de convivencia, qué organizaciones brindan apoyo y los mecanismos habilitados.

Por otra parte, se necesitará información sobre las buenas prácticas a aplicar, conductas sobre higiene, el cuidado de la salud, de las personas con más riesgo de vulneración. En otro orden de ideas, también es recomendable informar cómo avanzan los planes de ayuda, cómo se están usando los fondos, cómo se distribuyen las donaciones y cómo asegurar que en los próximos desastres se reduzcan los impactos.

- **Para el después:** Es tiempo de que la comunidad reciba información adecuada, sobre lo que finalmente ocurrió y sobre las formas de preparación necesarias para mejorar el curso de los acontecimientos. Los cambios de hábitos y costumbres son procesos lentos y complejos, por eso esta etapa resulta la adecuada para evaluar y mejorar los mensajes emitidos y rehacerlos.

Recomendaciones en caso de brindar entrevistas o declaraciones públicas

Las entrevistas deben ser concedidas únicamente por personas autorizadas como voceras y con manejo sólido de la información.

Consejos útiles

- Acepte las entrevistas sólo cuando tenga un mensaje y un objetivo claro.
- Tenga presente a qué audiencia se dirige.
- Distinga entre hablar a los medios y hablar a la población afectada.
- Averiguar antes si será en vivo o grabada.
- Consultar si será la única persona entrevistada o si habrá más personas invitadas.
- Elegir dos o tres mensajes centrales para la entrevista.
- Exprese con sinceridad su empatía con las personas afectadas.
- Mantenga la calma, el control y no actúe a la defensiva.
- Comunique con honestidad, transparencia y apertura.
- Exprese seguridad, pero nunca arrogancia.
- Use un lenguaje claro y sencillo, evite la jerga científica o muy técnica.
- Indicar primero las conclusiones y ofrecer información adicional al final.
- Anticipe las preguntas sobre la evolución de la crisis, sobre lo que vendrá.
- No dar respuestas extensas, procurar brindar respuestas breves y concretas.
- Discuta sobre lo que sabe, no sobre lo que piensa.
- Module bien la voz y articule bien las palabras.

- Tener preparadas respuestas para preguntas frecuentes como:
 - ¿Qué ocurrió, qué tipo de fenómeno fue, dónde y cuándo tuvo lugar?
 - ¿Cuáles fueron las causas, por qué ocurrió?
 - ¿Cuántas personas heridas, fallecidas, afectadas, evacuadas y desaparecidas hay?
 - ¿Cuáles son los daños generales que se estiman hasta el momento?
 - ¿Están las víctimas recibiendo ayuda?
- Capitalizar la oportunidad para explicar los mecanismos de ayuda y visibilizar acciones y buenas prácticas. En este sentido, tener presente las respuestas a las siguientes preguntas:
 - ¿Quién está a cargo de la emergencia y qué se está haciendo?
 - ¿Qué consecuencias se esperan a corto, medio y largo plazo?
 - ¿Cuáles son los planes para atender a la población?
 - ¿Qué debe hacer o dónde debe acudir la población afectada?
 - ¿Qué debe donarse y a través de quién?
 - ¿Dónde se puede obtener mayor información?
- No especular tratando de responder a cuestiones que se desconocen. En ese caso, comprometerse a averiguarlas.
- No hablar en nombre de otras personas.
- En caso de negarse a responder algún tema, explicar las razones.
- En caso de corresponder, comunicar al medio los errores.
- Preparar y llevar fotografías, material audiovisual e informes adicionales.
- En caso de no disponer en el momento de información solicitada, comprometerse a entregarla posteriormente.
- Nunca asumir que la entrevista finalizó o que el micrófono se apagó.
- Jamás brinde declaraciones “off the record” o extraoficiales.
- Revisar la entrevista una vez publicada e identificar los puntos a mejorar.

- Agradecer a la persona que entrevista y al medio de comunicación, resaltando:
 - el trabajo informativo incluye una alta carga de responsabilidad social, desde el punto de vista de su actividad como servicio público. Y esa responsabilidad comienza desde la urgente necesidad de generar conciencia sobre las acciones preventivas.
 - La información es, en primer lugar, un derecho, y este hecho revela por qué el rol del periodismo y los medios de comunicación es tan importante en la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres.

Recomendaciones para convocar a una conferencia de prensa

- Convocar a la conferencia de prensa tan pronto como se identifique el mensaje que se anunciará, sobre todo si se trata de malas noticias.
- Seleccionar a los medios más relevantes y enviar una convocatoria informando día, hora, lugar y tema de la conferencia.
- Preparar un informe de situación.
- Definir los mensajes y quiénes lo comunicarán.
- Comenzar en el horario establecido. La impuntualidad en medio de una crisis genera incertidumbre y desconfianza.
- Indicar con claridad los nombres y los cargos de las personas que hablan durante la conferencia de prensa.
- Quienes participen de la conferencia deberán procurar:
 - Mostrar tranquilidad, autoridad y control de la situación.
 - Proyectar una imagen de trabajo.
 - Comunicar con calma, honestidad, transparencia y apertura.
 - Usar un lenguaje claro y sencillo, evitar la jerga científica o muy técnica.

- Modular bien la voz y articular bien las palabras.
- Anticiparse a las preguntas sobre la evolución de la crisis.
- Hacer hincapié en la prevención y en los comportamientos a promover o evitar por parte de la población.

Promoción de una cultura preventiva: intervenciones concretas y materiales de sensibilización

¿Qué es la cultura preventiva?

Cuando hablamos de cultura preventiva nos estamos refiriendo a un conjunto de creencias sobre riesgos y las medidas de prevención para minimizar sus efectos. El concepto surge en los años 80' a partir del accidente nuclear de Chernobyl y con el paso de los años se ha ampliado y ha adoptado una dimensión cultural y global.

La cultura preventiva se construye a través de la participación y el desarrollo de diferentes acciones para contribuir a la formación de las personas y lograr cambios en su comportamiento. En tal sentido, no se trata de imponer normas ni reglas sino de internalizar conductas y actitudes positivas a través de argumentos sólidos.

Nuestro país vivió durante muchos años con la concepción de lo que popularmente llamamos el “aquí no pasa nada”, una matriz cultural que –en parte- se mantiene hasta hoy. Los riesgos y emergencias estaban invisibilizados y los uruguayos y las uruguayas pensábamos que estábamos a salvo de cualquier tipo de desastres. Diferentes acontecimientos han provocado un cambio en nuestro imaginario colectivo.

El incendio del Parque Santa Teresa en 1989 que afectó 2.400 hectáreas de bosques y en donde perdieron la vida 3 personas; el incendio en 1993 del Palacio de la Luz en el que fallecieron 4 trabajadoras; el ciclón extratropical de 2005 que azotó el sur del territorio nacional con rachas de vientos de hasta 175 km/h y un saldo de 10 personas fallecidas, las inundaciones de 2007 que afectaron a más de 12.000 personas de varios departamentos, el tornado de Dolores el 15 de abril de 2016 con vientos que fluctuaron entre los 180 km/h a 330 km/h y dejaron el saldo de 5 personas fallecidas, 200 heridas, más de 9000 afectadas y 35 millones de

dólares en pérdidas materiales; y por supuesto, la pandemia por Covid-19, por la cual aún estamos transitando, por mencionar los más recientes.

En los últimos años hemos transitado hacia una **concepción integral de la gestión del riesgo de desastres**. El papel del Sistema Nacional de Emergencias ha sido clave en este proceso que inicialmente sólo contemplaba la respuesta ante eventos adversos y que paulatinamente pasó a fortalecer y promover acciones que garantizaran niveles de seguridad para la población ante emergencias y desastres.

Durante ese proceso, el Sinae ha intentado cuestionar la idea de que “acá no pasa nada” y contrarrestarla con la noción de que hay riesgos, que no son producto exclusivo de la naturaleza y que la acción de cada persona y comunidad puede contribuir o reducirlos o a aumentarlos. Ha tratado de instalar el hábito de anticiparse, de preparar un bolso de emergencias, de hacer un acuerdo familiar para definir cómo actuar en caso de un evento extremo, de tomar un *MATE: Momento de Análisis Temprano del Entorno* para identificar esos riesgos y pensar cómo cuidarnos, cuidar a los demás y cuidar el entorno; independientemente de que los riesgos se materialicen o no.

La **cultura preventiva** no es algo concreto en particular. Es incorporar una mirada, un enfoque general que implique acciones para el cuidado propio, de los demás y del entorno. **Es pensar las acciones de nuestra vida cotidiana en clave de Gestión del Riesgo**. Se trata de que tomemos conciencia de los riesgos a los que nos exponemos circulando en vehículos, en el trabajo o incluso disfrutando de nuestras vacaciones, y tomemos las decisiones adecuadas para cuidarnos y cuidar del entorno.



¿Qué significa promoverla?

Es importante que la cultura preventiva sea compartida por todos los miembros de la sociedad y para que esto suceda es necesaria una actitud proactiva de todos y todas. Sea desde las familias, las instituciones de enseñanza, las empresas, el Estado u otros ámbitos sociales, es importante **transmitir a toda la comunidad los hábitos que harán la diferencia en caso de una emergencia.**

En los últimos años, desde el Sinae se han impulsado diferentes acciones que promueven una cultura preventiva. A continuación hacemos referencia a algunas de ellas:

Guía familiar para la reducción de riesgos. 



La primera edición se publicó en 2014 y en las sucesivas ediciones se le fueron ajustando e incorporando contenidos y se reformuló su diagramación y diseño. El material orientado a las familias busca promover hábitos para reducir el riesgo de

emergencias y desastres, incorporando nociones y acciones que nos ayuden en la toma de decisiones adecuadas en momentos clave para sentirnos más seguros.

Contiene recomendaciones para prevenir situaciones de riesgo asociadas a distintos tipos de amenazas o peligrosidades y algunas menciones a aspectos de estructura institucional.

Los contenidos cuentan con el aval de las instituciones referentes en cada materia.

Además de la edición impresa, hay una edición digital que está disponible en el portal web institucional del Sinae y cumple con todos los estándares de accesibilidad.

Campaña accesible e inclusiva “Prepararse hace la diferencia”. 



La campaña “**Prepararse hace la diferencia**” busca instalar la idea de que hay riesgos y que no son naturales, son producto de una construcción social.

Los objetivos de la campaña están en consonancia con las medidas propuestas en el segundo eje de la “**Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030)**”.

Esta estrategia apunta a reforzar la percepción del riesgo y su relación con el modelo de desarrollo y con el cambio climático, y de los factores diferenciados de vulnerabilidad e inclusión (género, generaciones, accesibilidad universal), para promover comunidades mejor preparadas y más resilientes.

Se trata de una serie de 20 videos animados clasificados en 3 categorías en función a las temáticas que abordan:

- Consejos sobre cómo actuar frente a situaciones de emergencia.
- Medidas preventivas y de preparación frente a posibles riesgos.
- Cuestiones conceptuales como: qué es la gestión integral de riesgos, por qué el riesgo se construye socialmente, qué significa promover una cultura preventiva y cómo prevenir riesgos cotidianos, entre otros.

Semana de la Reducción de Riesgos (SRR). 



— 4ª EDICIÓN —

Semana de la **2021** Reducción de Riesgos

13 al 15 de octubre

Mejorar la cooperación internacional para los países en desarrollo.
SEDAI | campaña de la 7 metas

Uruguay **Presidencia**

gub.uy/sinae   

 **sinae** | SISTEMA NACIONAL
DE EMERGENCIAS

#PrepararseHaceLaDiferencia #DIRRD #SiempreJuntos #CooperaciónEsDesarrollo

En el marco del Día Internacional para la Reducción de Desastres, Sinae organiza desde 2018 la Semana de la Reducción de Riesgos (SRR), buscando sensibilizar en torno a la temática de la Gestión Integral de Riesgos (GIR).

En cada edición se buscó incorporar la dimensión cultural, intentar asociar la temática de los riesgos con cuestiones vinculadas al entretenimiento y al arte, como estrategia para ampliar el público.

Proceso de sensibilización sobre el riesgo de desastres y emergencias en escuelas rurales de Uruguay. 

Desde 2017 Sinae desarrolla una línea de trabajo en escuelas rurales. Se trata de talleres presenciales donde se trabaja en torno a los riesgos más comunes en Uruguay, se identifican los riesgos específicos de cada escuela y del hogar, se profundiza en cómo actuar en caso de que ocurra una emergencia y se practica un simulacro de evacuación. Hasta el momento se han realizado talleres en 717 escuelas rurales de todo el país, alcanzando a más de 12.700 niñas y niños, 1325 docentes y más de 1350 familiares e integrantes de la comunidad.



Podcast “Glosario”.

Primera serie del espacio “la cultura del riesgo”. 

“La cultura del riesgo” es el espacio de podcast que el Sistema Nacional de Emergencias inauguró en diversas plataformas en 2021 durante la 4ª edición de la Semana de la Reducción de Riesgos.

“Glosario” es la primera serie realizada por la Dirección Nacional de Emergencias. Se trata de un catálogo de definiciones y conceptos clave para entender la Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay.

En cuanto al formato, “Glosario” propone charlas entre especialistas de diferentes temáticas en las que comparten sus experiencias y conocimientos, en un diálogo multiactoral que busca promover el intercambio sobre una temática que cada vez despierta mayor interés.



Resumen del Módulo Comunicación social sobre Riesgo

- El objetivo principal en la comunicación de riesgos consiste en generar un entorno de comunicación basado en la confianza y credibilidad que permita al público: ser reflexivo y acceder a una adecuada información.
- La comunicación de riesgos es un componente fundamental de la gestión del riesgo.
- En estos términos, en las comunicaciones de riesgo, lo fundamental es aportar claridad acerca de los peligro, probabilidad y consecuencias.
- El fin de una estrategia de comunicación de riesgos es tomar el control de las situaciones desencadenantes, en cualquiera de las etapas de una emergencia o desastre, para evitar o mitigar al máximo sus efectos negativos o su expansión.
- Es imposible ocultar información, deben impedirse los rumores o la difusión de información errónea y para enmarcar el suceso es mejor hacerlo público lo antes posible.
- Con la intención de llegar de manera masiva, se recomienda que los mensajes sean simples, concisos, relevantes y creíbles.
- Las entrevistas deben ser concedidas únicamente por personas autorizadas como voceras y con manejo sólido de la información.
- La cultura preventiva es incorporar una mirada, pensar las acciones de nuestra vida cotidiana en clave de Gestión del Riesgo, un enfoque general que implique acciones para el cuidado propio, de los demás y del entorno.

Bibliografía

- La comunicación en el contexto de los desastres
- Vocería del Sistema Nacional de Emergencias.
- Guía familiar para la reducción de riesgos.
- Ediciones de la Semana de la Reducción de Riesgos.
- Campaña de sensibilización accesible e inclusiva: "Prepararse hace la diferencia".

Enlaces de este módulo

¿Qué significa promover una cultura preventiva?

<https://bit.ly/3seWk0Z>

Guía familiar para la reducción de riesgos

<https://bit.ly/3TkUQ0W>

Campaña accesible e inclusiva "Prepararse hace la diferencia"

<https://bit.ly/3yVx1Vk>

Semana de la Reducción de Riesgos (SRR).

<https://bit.ly/3VH8xZH>

Proceso de sensibilización en escuelas rurales de Uruguay.

<https://bit.ly/3scnmpJ>

Podcast "Glosario". Primera serie del espacio "la cultura del riesgo".

<https://bit.ly/3MOamQr>

<https://bit.ly/3yW2cjp>

