

## Guía de Planificación

---

para la reducción de riesgos y  
respuesta a emergencias

## Prólogo

---

El Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) es un ámbito de coordinación de todo el Estado uruguayo, que tiene como objetivo la gestión integral de los riesgos de emergencias y desastres. Con ese propósito, promueve la articulación de las políticas públicas para avanzar hacia el desarrollo sostenible, asegurando la protección de la vida, los bienes de significación y el ambiente frente a la ocurrencia eventual o efectiva de eventos adversos extremos.

El SINAE ha contado con el apoyo fundamental de las Naciones Unidas para su fortalecimiento institucional y en este camino de trabajo conjunto hay tres hitos que vale la pena resaltar.

En primera instancia, recordar el invaluable apoyo técnico y financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el proceso de discusión participativa del proyecto de ley de creación del Sistema, que finalmente fue aprobado en 2009.

En segundo término, la misión interagencial de Naciones Unidas que se realizó en 2010 para elaborar un diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y permitió formular recomendaciones de política pública para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos planteados en el “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015”.

En tercer lugar, y en directa relación con la presente publicación, nos encontramos en la fase final de implementación del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del Sistema Nacional de Emergencias”, que le dio un significativo y renovado impulso a la gestión integral del riesgo en nuestro país.

Este proyecto, que forma parte de la iniciativa “Unidos en la Acción”, mostró cualidades que potenciaron el rol de la cooperación internacional, aportando expertos de alto nivel, marcos técnicos y conceptuales adecuados, y una gran capacidad de adaptación de los planes de trabajo, para adecuar los sucesivos esfuerzos establecidos en el documento de proyecto a un proceso de fortalecimiento institucional que, en tanto tal, originó flexibilidad y pensamiento estratégico.

Las publicaciones que aquí se presentan son los principales productos técnicos de los componentes de apoyo a la producción de conocimiento sobre gestión integral del riesgo y de elaboración de planes, protocolos y metodologías para fortalecer las capacidades de respuesta del SINAE. Son aportes heterogéneos, que pretenden sistematizar lo aprendido hasta el momento, y generar un ámbito de acumulación para los próximos años. Su utilidad, por tanto, estará en el uso cotidiano por los actores locales, departamentales y nacionales, y por la continua reflexión sobre su pertinencia y sus posibilidades de mejora y enriquecimiento.

La vocación del SINAE como ámbito de encuentro del Estado en todos sus niveles, nos exige un ejercicio constante de aprendizaje mutuo y cooperación efectiva. Estas publicaciones se erigen como una herramienta para dar cuenta de lo aprendido y para establecer una base desde la cual planificar e implementar respuestas integrales y coordinadas a los desafíos que hoy enfrentamos.

**Mag. Fernando Traversa**  
**Director Nacional del SINAE**

**Dr. Juan Andrés Roballo**  
**Prosecretario de la Presidencia**

## Prólogo

Es un verdadero honor y un gusto, en mi calidad de Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, presentar este conjunto de trabajos elaborados en el marco del Programa Conjunto “Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del Sistema Nacional de Emergencias”, implementado por el Gobierno Nacional y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

Este programa se llevó a cabo dentro de la iniciativa conocida como “Unidos en la Acción”. Su propósito fue fortalecer las capacidades del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) del Uruguay, a través de dos líneas principales de acción:

- Apoyo a los procesos de producción de conocimiento sobre los factores de riesgo;
- fortalecimiento de la respuesta a la emergencia en todo el territorio del país.

El total de recursos ejecutados por el Programa fue aproximadamente de 300.000 dólares y las líneas de acción mencionadas se expresaron en 4 objetivos principales:

- La elaboración de un diagnóstico integral del riesgo de desastres en Uruguay;
- la promoción de líneas de investigación a través de experiencias piloto, con el fin de favorecer la construcción de una agenda de investigación científica en la temática;
- la elaboración de un marco de coordinación de la respuesta mediante el establecimiento de planes y protocolos y la adquisición de equipamiento;
- y la preparación de guías para la gestión de albergues temporales.

Todas las actividades del programa, de las que estos materiales dan cuenta, son muestra del firme compromiso que como Sistema de las Naciones Unidas tenemos con el fortalecimiento institucional y el desarrollo humano de Uruguay.

En su accionar en general, pero con mucha más relevancia en un país con las características del Uruguay reciente (país de “renta alta”, según el Banco Mundial, y de “desarrollo humano alto”, según el IDH de PNUD), la labor de las Naciones Unidas en el terreno conjuga nuestro rol normativo y de defensa de los derechos humanos, con

el aporte de asistencia técnica profesional y de alto nivel, contribuyendo con el fortalecimiento institucional así como con la apertura de espacios de debate e intercambio de ideas.

Las publicaciones que integran el presente volumen, testifican de variada manera los esfuerzos realizados durante casi dos años para colaborar en la mejora de una política pública en la que las autoridades nacionales han venido invirtiendo esfuerzos sostenidos desde la propia creación del Sistema Nacional de Emergencias.

Desde las Naciones Unidas tenemos una historia profusa de trabajo conjunto y colaboración con el SINAIE y, por ello, espero que ustedes disfruten y saquen el máximo provecho de las publicaciones que compartimos en esta ocasión.

**Denise Cook**  
Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay

# ÍNDICE

9	<b>NOTAS ACLARATORIAS</b>
11	<b>SECCIÓN I - INTRODUCCIÓN</b>
11	PRESENTACIÓN
12	MARCO CONCEPTUAL
26	MARCO INSTITUCIONAL
27	DEFINICIONES
29	<b>SECCIÓN II - CONDICIONES NECESARIAS PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b>
29	GENERALIDADES
30	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
32	ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
35	OBJETIVO Y RESULTADOS ESPERADOS

- 36 ESCENARIO PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
- 37 ACTORES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
- 38 REGISTRO Y SISTEMATIZACIÓN
- 41 RECURSOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO

### 43 SECCIÓN III – PLANIFICACIÓN: ETAPA PREPARATORIA

- 43 PROPUESTA DE PROCESO
- 50 EVENTOS ADVERSOS / VULNERABILIDADES
- 56 MATRIZ DE RIESGOS
- 59 MAPA DE RIESGOS / ESCENARIOS

### 67 SECCIÓN IV – PLANIFICACIÓN: ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA

- 67 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS
  - 69 TALLER DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA
  - 77 GESTIÓN ASOCIADA
- 79 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA RESPUESTA
  - 86 SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ALERTA TEMPRANA

- 80 CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE RESPUESTA
- 88 ORGANIZACIÓN DE LA RESPUESTA
- 32 PLANES DE CONTINGENCIA

- 92 ARTICULACIONES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DEL SINAE

### 95 PARTE V – PLANIFICACIÓN: ETAPA DE MONITOREO Y AJUSTE

- 95 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS
  - 95 SEMINARIO DE REFORMULACIÓN Y AJUSTE
- 96 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA RESPUESTA
  - 96 EVALUACIÓN
  - 96 SIMULACIONES Y SIMULACROS

### 97 SECCIÓN VI – BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

- 97 BIBLIOGRAFÍA
- 101 ANEXOS (I, II, III, IV y V)

## Notas aclaratorias

---

El SINAЕ considera el lenguaje inclusivo como forma de promover la igualdad de género. Por ello, en el presente texto se intentó evitar el uso excesivo del genérico masculino. No obstante con el objetivo de facilitar la lectura, en ocasiones se utilizó la mención a uno de los dos géneros como referencia a ambos.

# SECCIÓN I - INTRODUCCIÓN

## PRESENTACIÓN

Esta Guía se propone orientar metodológicamente a aquellas personas, organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Públicas que decidan iniciar un proceso de planificación territorial (de nivel local, municipal o departamental), o crear o fortalecer grupos territoriales existentes que, con base en el modo de gestión local que se tenga en ese territorio<sup>1</sup>, se integren, potencien, optimicen y cooperen con el Sistema Nacional de Emergencias, articulando con el nivel departamental (CDE / CECOED) y nacional del SINAIE.

La propuesta busca sensibilizar, concientizar y adquirir conocimientos básicos sobre la gestión integral y reducción de riesgos de desastres en la localidad, municipio o departamento del que se trate, frente a eventos adversos de origen natural<sup>2</sup> o de origen antrópico<sup>3</sup>.

Se basa en la sistematización de algunas experiencias de este tipo desarrolladas en el marco del SINAIE (Artigas, Salto, Paysandú, Treinta y Tres, Canelones, Colonia), así como de experiencias centradas en asuntos de desarrollo local desplegadas en el país (Artigas, Tacuarembó, Montevideo) y la región (Argentina, Brasil, Ecuador, México, entre otros países de América Latina).

1 Municipio, Juntas Locales, etc.

2 “Se cuentan, entre otros, los terremotos, las erupciones volcánicas, los deshielos de las altas montañas, los huracanes, ciclones o tifones, los tornados, los maremotos o ‘tsunamis’, las inundaciones, las sequías, las tempestades eléctricas, etc. Si por prevención entendemos estrictamente la reducción o eliminación del fenómeno, podemos afirmar que, en la mayoría de los casos, la prevención de los riesgos naturales es meramente teórica o se encuentra en estado completamente experimental.” (Wilches-Chaux, 1988)

3 “Fenómenos {adversos} que tienen su origen en la actividad humana, su prevención, es decir, su eliminación, control o reducción, debe constituir la regla general.” (Wilches-Chaux, 1988) Entre llaves es nuestro, no está en el original.

Esta Guía tiene como antecedente la “Guía para elaborar Planes de Respuesta a las Emergencias” (SINAE; 2011), de la cual se han tomado y actualizado partes. También se articula con la “Guía Familiar para la Reducción de Riesgos” (SINAE; 2013), en el sentido de contribuir desde el SINAE con herramientas que aporten al cambio cultural necesario para asumir colectivamente, entre Estado y Sociedad, la gestión integral de los riesgos a los que está expuesto el País.

*“El cambio de paradigma ha sido acompañado por un reconocimiento fundamental de que el riesgo, y por lo tanto el desastre, es producto en gran parte de procesos de construcción social, determinados por y derivando en buena parte de los modos existentes e históricos del desarrollo social y económico. Esto significa que la comprensión del riesgo y la gestión del riesgo de desastre como tal no se pueden alcanzar sin el establecimiento de una relación, integral y holística con los procesos y el planeamiento sectorial, territorial, social y ambiental del desarrollo.” (Lavell, 2011:3)*

## MARCO CONCEPTUAL

Si tenemos en cuenta que el cometido del SINAE es el abordaje de “la posibilidad de ocurrencia” de un evento adverso de origen natural o antrópico que pueda tener como resultado la pérdida de vidas humanas (o el deterioro o afectación de la salud de la población), y/o la pérdida de recursos naturales (o el deterioro o afectación de los mismos), y/o la pérdida de bienes de significación para la sociedad uruguaya (o el deterioro o afectación de los mismos), entonces estamos hablando de “riesgo”. Éste está en estrecha relación con la vulnerabilidad que tienen hoy esas vidas humanas, esos recursos naturales y esos bienes de significación en función del evento adverso del que se trate. Esto es un problema de una enorme complejidad, con importantes valores en juego (vidas humanas, recursos naturales, bienes de significación), así como un alto nivel de incertidumbre (no saber cuándo, cómo, qué, sucederá<sup>4</sup>). En nuestro caso además se agrega que, a diferencia de otros problemas concretos de la realidad, se trata de un problema que aún no es visible, puesto que no sucedió, es potencial, o si sucedió, no existe un buen registro ni utilización de la memoria colectiva como para incorporarlo a la agenda de la gestión territorial.

<sup>4</sup> “Ciencia post-normal” en Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome (1993): EPISTEMOLOGÍA POLÍTICA Ciencia con la gente; Centro Editor de América Latina (CEAL); Buenos Aires, 1993.

Esta “mirada”, es una mirada posible, pero no es la única en esta materia. Según los especialistas, el desarrollo conceptual para el abordaje de los riesgos ha evolucionado sin que por ello hayan desaparecido los modos anteriores que finalmente “conviven” dispersos culturalmente en nuestras sociedades, y de lo cual tampoco están exentas nuestras instituciones.

## Las nuevas y viejas percepciones del riesgo de desastre <sup>5</sup>

Los desastres juegan un papel peculiar dentro del discurso de desarrollo. Pueden causar muertes y daños materiales; sin embargo su atención ha sido errática, en episodios de corta pero intensa cobertura y periodos de negación abrumadora. En América Latina se encuentran algunos, por lo que para muchos es uno de los territorios más expuestos a la ocurrencia de desastres. No obstante, la gestión del riesgo no parece ser un criterio con demasiado peso dentro de la planificación del desarrollo y el establecimiento de actividades productivas, por lo menos hasta hace muy pocos años.

Los impactos concretos para el avance del desarrollo están bien documentados. El Informe Global de Evaluación del Riesgo de las Naciones Unidas de 2009, presentó evidencias respecto a cambios en los patrones de construcción del riesgo de desastre, que son particularmente relevantes para el caso latinoamericano. El riesgo es una barrera para reducir la pobreza, pues al materializarse en desastre, afecta los medios de vida de las personas y limita su acceso a servicios de transporte, educación y salud. Existe una relación directa entre la pobreza y el riesgo y el riesgo y la pobreza, tanto en los niveles locales y domésticos como a nivel de países, ya que son las naciones más pobres las que enfrentan un retorno desproporcionadamente mayor de muertes y afectaciones económicas.

Actualmente se acepta que los desastres no son “naturales” sino que son producidos en la interacción de aspectos sociales y ambientales que configuran el riesgo; y que la reducción definitiva del riesgo depende de medidas que surjan desde los subsectores del desarrollo. Las actividades de respuesta, atención a emergencias y reconstrucción, aunque siguen siendo vitales, ya no son suficientes (Banco Mundial, 2010).

<sup>5</sup> Extraído de Lavell, Allan y Brenes, Alonso (2014); págs. 241-243.

Pero las transformaciones teóricas no suelen trasladarse de forma lineal a prácticas y políticas, y llegados al punto en donde se acepta que el riesgo y el desarrollo están relacionados, surge una bifurcación respecto a los pasos a seguir: ¿Debe la gestión del riesgo intervenir los modelos de desarrollo para promover la consolidación de condiciones más seguras? o ¿Debe proveer las condiciones necesarias para aumentar los niveles de seguridad bajo los estándares y principios actuales de los niveles de desarrollo?

## Transformación conceptual

La evolución conceptual del tema ha definido muchas de sus otras transformaciones en ámbitos como el institucional y normativo (Brenes, 2007). Destacan acá tres transformaciones conceptuales; constituyen discusiones aún en evolución y por lo tanto inacabadas en sus formas, pero que han marcado ya consensos sobre los que difícilmente se pueda volver atrás.

En primer lugar, está el cambio en la concepción “natural” de los desastres. Alrededor de los años 70 fue tomando forma un cuerpo teórico que problematizaba una idea muy bien instalada sobre lo natural del desastre que, consecuentemente influía en la noción de incalculabilidad e inevitabilidad. Conforme este cuerpo teórico se fue consolidando, fue aumentando este cuestionamiento sobre la percepción “natural” de los desastres y el peso de responsabilidades sociales sobre eventos catastróficos. Con ello las posibilidades de acción se diversificaron y la gestión de los desastres, pero principalmente la del riesgo, fue ganando terreno en lo técnico y lo político.

El segundo cambio fue la atención en el riesgo en lugar del desastre. Con evidencias sobre la posibilidad de evitar desastres, la sociedad podía desarrollar mecanismos para intervenirlos; se da un cambio de aproximación: de una reactiva, de respuesta a la emergencia, a otra que se enfocaba en el conjunto de elementos que determinan la vulnerabilidad y exposición de bienes y personas.

En tercer lugar, está una vinculación más directa entre el riesgo y el desarrollo. La creación del riesgo se empezó a identificar a partir de la relación y convivencia entre las sociedades y su entorno. O sea, a través de una intervención en el desarrollo, sería posible reducir los niveles de riesgo: mejores condiciones de

desarrollo reducirán las condiciones de vulnerabilidad o exposición.

## Gestión del riesgo de desastres

*[A nivel mundial] “Los datos son claros en indicar un aumento de los desastres en los próximos años, asociados a modelos de desarrollo que son insostenibles en el largo plazo. Mayores impactos de desastres sumarán a incrementar los obstáculos de millones [de personas] para salir de la pobreza y la exclusión. Estamos acá enfrentados a un ejercicio ético antes que político o tecnocrático: la disminución de pérdidas y muertes dependerá de transformaciones profundas de los modelos de explotación de los recursos naturales, mayor transparencia en la gestión pública, reducciones de la inequidad y combate a la impunidad de sectores o territorios generadores de riesgo.” (Lavell-Brenes, 2014:248) <sup>6</sup>*

Si bien Uruguay es un país al que se lo caracteriza y se lo vive como lejos de este tipo de realidades<sup>7</sup> (grandes desastres de origen natural, población en situación de pobreza extrema, etc.) los expertos no sólo nos advierten sobre la ausencia de barreras o límites entre países en relación al funcionamiento del planeta en su conjunto, sino que también y cada vez con mayor énfasis, remarcan la insostenibilidad del modelo de desarrollo hegemónico vigente a nivel global<sup>8</sup>. E insisten: ya no es un problema ideológico (de

<sup>6</sup> Entre llaves es nuestro. No está en el original.

<sup>7</sup> “El imaginario del ‘Uruguay sin riesgos’ se conformó durante la segunda mitad del siglo diecinueve y la primera del veinte” (Brugnoni, 2014).

<sup>8</sup> Ejemplos de lo anterior pueden ser: la gran cantidad de forestación artificial que se promovió en las últimas tres décadas, las plantas de procesamiento de pasta de celulosa (UPM y Montes del Plata) como correlato de lo anterior, la diversificación de la matriz energética (producción de biocombustibles, múltiples parques eólicos en todo el país, construcción de planta regasificadora), a lo anterior se puede sumar la búsqueda de petróleo tanto en tierra como en el subsuelo marítimo (barcos con tecnologías de última generación y plataformas off-shore), ampliación de las capacidades portuarias (tanto en el Puerto de Montevideo como en los puertos del interior, más las propuestas de puerto de aguas profundas en el Departamento de Rocha), ampliación de la capacidad de servicios de logística (numerosas empresas e instalaciones con estos fines), creación de “zonas francas” y puertos libres, una serie de medidas de exención tributaria para alentar las inversiones extranjeras, construcción de una verdadera industria del turismo y posicionamiento a nivel internacional en esta materia (cientos de cruceros desde hace una década y

derecha, centro o izquierda, ni aún del “progresismo”), sencillamente la tierra no alcanza para sostener el presente nivel de consumo en las próximas décadas y siglos, mucho menos si se pretende extenderlo “democráticamente” a toda la población mundial (Gian Carlo Delgado Ramos, 2009; Gerardo Honty, 2005; entre otros).

En este sentido, es importante reconocer que en las últimas décadas el país viene tomando decisiones sobre el modelo de desarrollo que han logrado reinsertarlo y reposicionarlo a nivel global. Todo esto, a su vez, ha repercutido en su infraestructura en términos de rutas nacionales, caminos departamentales, vías férreas, puertos, aeropuertos, que no han acompañado ese desarrollo -o lo han hecho en mucha menor medida-, y generan una situación de gran vulnerabilidad. A esto hay que sumarle la falta de conocimiento, experiencia y manejo en relación a las nuevas tecnologías que utilizan algunos de estos emprendimientos, además de la mega escala que algunos de ellos presenta. En términos de posibles siniestros, emergencias y desastres, el país en general y el SINAE en particular, todavía tienen mucho que avanzar al respecto.

Entonces, no hace falta esperar encontrarse con evidencias concretas de estas interacciones y afectaciones que, más tarde o más temprano nos veremos en la obligación como Sistema de por lo menos estar preparados, y tal vez, en algún caso, enfrentar alguna de esas situaciones.

Desde esta perspectiva, consideramos por lo menos cuatro aspectos a tener en cuenta en la gestión integral de riesgos de origen antrópico<sup>9</sup>:

- Seguridad industrial (puertas adentro de la instalación o infraestructura)
- Seguridad del entorno (puertas afuera de la instalación o infraestructura)
- Efecto dominó (cercanía de otras instalaciones sensibles a un siniestro en la instalación inicial)

9 De la Directiva 96/82/CE del Consejo de la Unión Europea del 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Directiva conocida vulgarmente como “SEVESO II”).

- Afectaciones a países limítrofes (cercanía a la frontera o recursos compartidos con países vecinos)

Cabe señalar que, un evento adverso de origen antrópico puede ser desencadenado o complejizado por eventos adversos de origen natural.

## Planificación

En función de lo anterior, el SINAE tiene como desafío el abordaje de una incipiente y/o débil gestión integral y reducción de riesgos de emergencias y desastres en todo el territorio nacional, como “problema concreto de la realidad”, de nuestra realidad a nivel institucional y también cultural de Uruguay. También, este problema se relaciona estrechamente con el modelo de democracia y el modelo de desarrollo.

Cuando nos proponemos abordar un problema, necesitamos conocerlo, comprenderlo, analizar la situación y tomar decisiones que luego deben ser gestionadas, implementadas, monitoreadas y ajustadas. Estas tareas se pueden desarrollar de diferentes maneras. Una de ellas, es utilizando herramientas de planificación.

Planificar, es pensar antes de actuar (Carlos Matus, 1998), y entendemos que

*“Nuestro propósito central como planificadores ya no puede ser el de ordenar racionalmente los procesos de la realidad o sus resultados, sino de ser capaces en cada momento de mantener alguna direccionalidad deseada en medio de aquella turbulencia llena de eventos imprevistos, intervenciones de otros y resultados no esperados 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)*

También entendemos la planificación, como un “método de gobierno”, y gobierno entendido en el sentido amplio de la palabra

*“Gobierno o conducción como arte y ciencia del actor para movilizar organizaciones y ciudadanos en el juego social, procesando problemas conflictivos que cruzan todos los compartimentos de las ciencias a partir de variables imprecisas, inciertas y cambiantes con el propósito de construirle posibilidades a su proyecto de juego” (Carlos Matus, 1998)*

Al decir de Matus en su obra *Teoría del Juego Social*, “Gobernar es interferir en el desarrollo del juego con la intención calculada de alcanzar un propósito” (1998:406).

El resultado de la planificación, la política, el plan, programa o proyecto, también los entendemos como

*“- un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales: organizaciones populares, técnicos y funcionarios del Estado, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos;*

*- una unidad de la planificación (...) con coherencia interna y externa con tiempo y recursos acotados, que se inserta en procesos preexistentes de la realidad, en interacción con contextos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados;*

*- un espacio de intercambio de información y de articulación de grupos e instituciones, en un juego de alianzas y resistencias, de negociación y de incertidumbre;*

*- un ámbito para el aprendizaje (...) de todos los actores y particularmente para la transferencia de conocimientos y habilidades en materia de planificación y desarrollo organizacional que potencie a los sectores populares para interactuar con los otros actores sociales involucrados;*

*- un proceso de elaboración de diagnósticos y estrategias de acción y de aplicación, monitoreo y ajuste de dichas estrategias y de ejecución de lo elaborado.”*

*“- un punto de encuentro entre el Estado e interlocutores de la sociedad civil” (Mario Robirosa, 1990)*

## ¿IMPROVISAR O PLANIFICAR?

En el caso de la gestión integral y reducción de riesgos de desastres, planificar implica adoptar acciones presentes (asumiendo sus correspondientes costos en, 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, contantes y sonantes, en función de peligros probables pero de ocurrencia futura incierta.

Si predomina una cultura de la improvisación, es decir, marcada por la inmediatez y la evanescencia, la disyuntiva se resuelve inmediatamente: actuaremos llegado el evento negativo, con la certeza de su ocurrencia, característica y dimensiones; mientras tanto, mientras no ocurra, atenderemos otros temas, que siempre son urgentes y necesarios. Esto es así aun cuando innumerables evaluaciones y estudios han demostrado que, ocurrido el fenómeno negativo, las respuestas fueron sustancialmente menos eficientes cuando no existía una planificación previa. Tengamos presente que la ineficiencia, en estos casos, no sólo refiere a mayores pérdidas materiales y medioambientales sino, sobre todo, a vidas humanas.

Para confiar en que el proceso de planificación se consolide y generalice debe predominar la sagacidad, es decir, la combinación de astucia y prudencia para prevenir las cosas, que incorpora el análisis del presente con la dimensión del futuro. Sólo esta virtud planificadora permite que se asuman hoy los costos reales de un posible desastre mañana; a veces surge como consecuencia de un desastre real que pone en escena la amenaza como referencia tangible y desencadena una pérdida de confianza sobre el control social del riesgo o una percepción de fortalecimiento de los riesgos.

Quizás nosotros seamos un ejemplo de ello. En los últimos años, en Uruguay se está instalando la convicción de que es necesario gestionar el riesgo. El dramático retorno de la aftosa en el año 2000, los incendios forestales de Rocha en 2005, el temporal del 23 y 24 de agosto del mismo año, las inundaciones de noviembre y diciembre de 2009 y las recurrentes sequías que afectan nuestra producción, así como los repetidos siniestros de barcos en el puerto de Montevideo, el incendio del Palacio de la Luz en 1993, entre otros, son algunos de los fenómenos que marcaron la percepción pública y que “pusieron en escena” las amenazas naturales y antrópicas junto a la consciencia de nuestra vulnerabilidad frente a ellas.

Esto se acentúa en el marco de la variabilidad climática (registrada en una mayor recurrencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos en las últimas décadas) y de la instalación de grandes complejos productivos que nos permiten prever una intensificación del riesgo de desastres. La preocupación sobre el tema surgió concomitante con el interés por elaborar planes e institucionalizar los mecanismos organizacionales y legales que permitan la Gestión Integral del Riesgo que, si bien sigue siendo insuficiente, ha tenido sustanciales avances en los últimos años.

La improvisación y la planificación están en tensión continua, y la consolidación de un proceso sostenido de planificación depende de los resultados en esa línea. Por ello, las respuestas al “por qué”, “para qué” y “dónde” planificar estarán marcadas, como se ilustra a continuación, por esa disyuntiva.

## ¿POR QUÉ PLANIFICAR?

*“No puedo ir a la reunión de planificación porque estoy ocupado, pero llámame cuando ocurra algo de verdad”*

*“La planificación es una prioridad. Tiene resultados reales y tangibles que se apreciarán en toda su dimensión cuando suceda una emergencia”*

*“No debemos anticiparnos. Cuando ocurrió una emergencia, hicimos nuestro trabajo sin necesidad de planificar; si bien tuvimos algunos problemas, la buena voluntad nos permitió ayudar a la gente afectada”*

Cuando ocurre un evento adverso, que requiere activar coordinadamente un conjunto importante de recursos humanos y materiales, el tiempo es un factor fundamental. Lo que no se planificó se deberá hacer en ese momento, en la urgencia y con escasa información. Decisiones equivocadas, tiempo perdido o

acciones descoordinadas, tienen un impacto directo en la vida de las personas afectadas.

Antes de que ocurra el desastre, obviamente, no tenemos información certera sobre el fenómeno y su impacto, pero un trabajo previo nos puede asegurar conocer y prever algunos elementos estratégicos:

- ¿Cuál es la relación entre el soporte natural y el medio construido en nuestro territorio?
- ¿Cuáles son las situaciones de vulnerabilidad que presenta esa relación? ¿Qué sabemos de ellas (los diferentes planos de la vulnerabilidad)?<sup>10</sup>
- ¿Cuáles son los eventos adversos tanto de origen natural como antrópico que tienen mayor probabilidad de ocurrencia y/o mayor impacto esperado en ese territorio? ¿Qué sabemos de ellos (antecedentes –locales, regionales, internacionales-, especificidades técnicas, etc.)
- ¿Dónde se ubican las instalaciones peligrosas y los flujos que de ellas derivan (terrestre, fluvial, aéreo)?
- ¿Cómo podemos disminuir la vulnerabilidad territorial (ya sea de las personas, el ambiente o los medios de significación)? Aspectos natural, políticos, económico, cultural, de gestión, etc.
- ¿Qué recursos hay disponibles para la respuesta (recursos humanos, refugios, vehículos, etc.)?
- ¿Cómo podemos monitorear los eventos adversos para estar preparados y alertas?
- ¿Cómo vamos a iniciar la acción, quién avisa a quién?
- ¿Qué debemos hacer frente a circunstancias específicas?
- ¿Cuál es el plan concreto de respuesta en caso de ocurrir cada una de las amenazas priorizadas?

<sup>10</sup> Ver Wilches Chaux 1988.

Asimismo, durante la planificación las personas encargadas de la preparación y la respuesta establecen lazos de confianza y se socializan los conceptos fundamentales, que permiten afianzar la comunicación y el mutuo entendimiento. La comunidad entiende los riesgos y asume las acciones necesarias para su reducción.

Otra razón para planificar es porque lo dice la ley:

“Planificación: 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 ordenamiento territorial, en el desarrollo sostenible y en las condiciones para las inversiones pública o privada”

Artículo 3º (Principios del Sistema Nacional de Emergencias) Inciso D, Ley 18.621

## ¿PARA QUÉ PLANIFICAR?

---

*“No es necesario planificar. Nosotros ya tenemos planes... es sólo cuestión de revisar en alguno de los cajones de alguno de los armarios de alguna de las oficinas...”*

*“La planificación es un proceso inacabable de articulación. Los planes, por su parte, deben estar disponibles, actualizados, ser suficientemente conocidos y estar aprobados”*

## ¿DÓNDE PLANIFICAR?

---

*“Dejemos que se planifique al nivel nacional o internacional, donde tienen una perspectiva más amplia y, seguramente, más recursos. Si pasa algo, les pedimos ayuda”*

*“La capacidad de respuesta inmediata, en momentos de emergencia, se basa en la movilización local. De acuerdo al principio de subsidiariedad, en caso de ser superadas sus capacidades de respuesta, se eleva el pedido de ayuda al siguiente nivel (local, nacional, internacional)”*

La planificación debe darse en todos los niveles: municipal, intermunicipal, departamental, interdepartamental, nacional e internacional. Sin embargo, debe priorizarse la gestión descentralizada. El nivel local es estratégico para la planificación de la respuesta porque:

- Los desastres no suelen afectar a todo un país, y aun siendo así, su impacto es heterogéneo según cada región y localidad (tiende a ser variable la incidencia de los fenómenos adversos de acuerdo al lugar, así como la exposición y la vulnerabilidad de cada comunidad frente a ellos). Por tanto, las formas de organizarse, gestionar y responder frente a eventos adversos, necesariamente deben ser propias de cada lugar.
- La participación de la comunidad y el establecimiento de relaciones de cooperación entre los actores involucrados es mucho más factible en ámbitos reducidos.
- La conciencia del riesgo y la importancia de su gestión se facilita cuando toma referencias tangibles y cercanas

“Son cometidos de los Municipios:

(...) Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas, en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga”

Artículo 13º (Descentralización política y participación ciudadana) Numeral 15, Ley 18.567

« Descentralización de la gestión y subsidiariedad en las acciones: la reducción de riesgo y la atención de 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. »

Artículo 3º (Principios del Sistema Nacional de Emergencias) Inciso D, Ley 18.621

“La reducción de la vulnerabilidad, así como la capacidad de respuesta a los desastres, está directamente relacionada con el grado de acceso descentralizado a la información, comunicación y decisión y con el control de los recursos”

Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements, United Nations Conference on Human Settlements

### Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)

El SINAE es un sistema público de carácter permanente que se concreta en el conjunto de acciones de los órganos estatales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. La Dirección Superior del SINAE reside en el Poder Ejecutivo, que es la instancia superior de decisión y coordinación del Sistema. Esta última atribución podrá ser ejercida por el Prosecretario de la Presidencia.

Los agentes del Sistema están subordinados a las exigencias del interés general; esto es, las intervenciones necesarias ante situaciones de desastre son actividades de interés general y habilitan el establecimiento de sujeciones y limitaciones, en la forma que lo establezca la ley y demás disposiciones concordantes. Las acciones programadas y cumplidas en el marco del funcionamiento del SINAE son de orden público y su cumplimiento es obligatorio, sin perjuicio de las garantías constitucionales y legales vigentes.

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

Se consideran Subsistemas de Emergencias Departamentales las instancias de coordinación y ejecución descentralizada y primaria de actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre con impacto local, y en el marco de las políticas públicas de descentralización consagradas en nuestra legislación nacional.

Los Comités Departamentales de Emergencias son los órganos responsables de la formulación en el ámbito de sus competencias y, en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias, de políticas y estrategias a nivel local.

En cada departamento hay un Centro Coordinador de Emergencias Departamentales, coordinado por un

funcionario de la máxima jerarquía designado por el Intendente del respectivo departamento, con amplios conocimientos en el tema de la gestión de riesgos.

### DEFINICIONES

**ALERTA:** “Es el estado declarado por la autoridad competente con el fin de tomar precauciones específicas debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento” (art. 4).

Al nivel nacional, la autoridad competente es el Sistema Nacional de Emergencias.

Al nivel departamental, es el Comité Departamental de Emergencias.

**AMENAZA:** es “un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales”.

**ATENCIÓN DE DESASTRES:** “Es el conjunto de acciones preventivas y de respuesta dirigidas a la adecuada protección de la población, de los bienes y de medio ambiente, frente a la ocurrencia de un evento determinado” (art. 4).

**ESTADO DE DESASTRE:** “Es el estado excepcional colectivo provocado por un acontecimiento que pone en peligro a las personas, afectando su salud, vida, hábitat, medios de subsistencia y medio ambiente, imponiendo la toma de decisiones y el empleo de recursos” (art. 4).

El estado de desastre será declarado por el Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros competentes por razón de materia, o en Consejo de Ministros (art. 18).

**PREVENCIÓN:** “Medidas y acciones, de carácter técnico y legal, dispuestas con anticipación con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso o para evitar o reducir su incidencia sobre la población, los bienes, los servicios y el ambiente” (art. 4).

**MITIGACIÓN:** “Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el

riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y consecuencias y sólo es posible atenuarlas” (art. 4).

**PREPARACIÓN:** “Son las actividades de carácter organizativo orientadas a asegurar la disponibilidad de los recursos y la efectividad de los procedimientos necesarios para enfrentar una situación de desastre” (art. 4).

**REHABILITACIÓN:** “Es la puesta en funcionamiento en el más breve tiempo posible de los servicios básicos en el área afectada por el desastre y la adopción de medidas inmediatas dirigidas a la población afectada que hagan posible las otras actividades de recuperación que pudieran corresponder” (art. 4).

**RECUPERACIÓN:** “Es el conjunto de acciones posteriores al evento catastrófico para el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, de los bienes y de los servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad” (art. 4).

**RIESGO DE DESASTRE:** “es la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos”.

**RIESGO = AMENAZA \* VULNERABILIDAD**

**VULNERABILIDAD:** “corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre”.

## SECCIÓN II - CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

### GENERALIDADES

La presente propuesta se orienta a la conformación de un plan de trabajo y un grupo que lo sostenga a nivel territorial para la gestión integral y reducción de riesgos de desastres, en el marco de la Ley N° 18.621 de creación del SINAE.

Cabe aclarar que este plan de trabajo, esta “preparación del pensar para actuar” -en nuestro caso de carácter colectivo, intersectorial, interdisciplinario y participativo-, abordando la gestión integral y reducción de riesgos de desastres, incluye la “respuesta” frente a eventos adversos de origen natural o antrópico.

En función del nivel del que se trate -departamental, municipal o local- involucrará en mayor o menor medida al Comité Departamental de Emergencias (CDE) y/o al Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED) y los actores institucionales que los componen.

## CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Planteamos algunas características de nuestra propuesta de planificación territorial.<sup>11</sup>

*“La idea central es la de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar.” (Poggiese, 1994:1)*

Se basa en dos caras inseparables que se condicionan mutuamente: una estrategia operativa y una secuencia lógica para el procesamiento del problema.

La estrategia operativa se refiere al abordaje multiactoral de la problemática que se quiere resolver, intersectorial, inter-saberes, con un modo participativo y se desarrolla en forma simultánea, es decir, esta diversidad de actores, sectores, lógicas, intereses, saberes e ignorancias son puestos en juego al mismo tiempo en el mismo lugar.

*“En un proceso social contradictorio y conflictivo la realidad consiste no solo en lo que YO creo que es, sino además en lo que los OTROS creen que es” (Matus, 1998)*

La secuencia lógica refiere a una serie de momentos técnicos de tratamiento del problema que se está abordando con esa diversidad de actores. Se transitan momentos que van habilitando la exploración

<sup>11</sup> En la presente propuesta se utilizan aportes de la Concepción metodológica Planificación-Gestión integrada y participativa., elaborada, experimentada y ensayada por FLACSO, GAO, SurCo, RIO y otras redes, desde la década de 1970 a la fecha, en diferentes países de América Latina y sobre diferentes problemas concretos de la realidad de gestión política y gobierno. Ver Robirosa 1985 y 1990, Poggiese 1994 y 2011, Redín-Morrón 2002 y Morrón 2011.

diagnóstica, la toma de decisiones, la gestión e implementación asociada de las mismas, y el monitoreo y ajuste.

*Sus características generales (interdisciplinaria, multisectorial y participativa) facilitan la coordinación entre los diferentes actores, programas y proyectos que entran y salen constantemente de cualquier proceso de planificación.” (Poggiese, 1994:1)*

La secuencia lógica que es transitada por la diversidad de actores (estrategia operativa) da lugar a una “práctica” que configura no sólo el Plan (conjunto de estrategias resultantes) sino que también conforma el proceso-escenario en el cual se aborda el problema concreto de la realidad que se quiere transformar, así como el actor colectivo (red socio-gubernamental) que sostendrá el Plan y con esta práctica a partir de la voluntad de asociarse para abordar el problema.

“La concepción de la planificación-gestión como un proceso único e integrado se sostiene en la necesidad de elaborar estrategias viables.” (Poggiese, 1994:4)

En el caso que nos proponemos aplicar este modo de abordaje, nuestro “problema concreto de la realidad” es la posibilidad de pérdida de vidas humanas o el deterioro de la salud de la población, la posibilidad de pérdida de recursos naturales o el deterioro de los mismos, la posibilidad de pérdida de bienes de significación para la sociedad uruguaya o el deterioro de los mismos frente a la ocurrencia de un evento adverso de origen natural o antrópico.

## ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

---

En función de lo anterior, concebimos el proceso de Planificación territorial que proponemos en tres etapas: Preparatoria (Parte III), de Implementación Estratégica (Parte IV), y de Monitoreo y Ajuste (Parte V).

En la Etapa Preparatoria se trabaja en la construcción del escenario para la planificación. En ese sentido, se identifica, sensibiliza y convoca a los actores involucrados, necesarios e interesados en abordar la problemática; se recolecta la información existente y se identifica la faltante; se definen hipótesis de trabajo y dimensiones de abordaje de la problemática que permitirán eventualmente invitar a informantes calificados y/o expertos en temáticas específicas. También, el desarrollo de prácticas colectivas que van creando vínculos de confianza y favoreciendo la voluntad de asociarse entre los diferentes actores, al mismo tiempo que tiende a nivelar las desigualdades de información y la construcción de conocimiento básico para las etapas siguientes (Matriz de Riesgos, Mapa de Riesgos, Inventario de Recursos, entre otros). Esta etapa puede ser transitada en cuatro (4) reuniones, según la propuesta que se desarrolla a continuación en la Parte III.

En la Etapa de Implementación Estratégica, se elabora la planificación propiamente dicha, tanto en sus aspectos de gestión integral como de respuesta frente a los eventos adversos. En esta etapa también incluimos la gestión e implementación de las estrategias y acciones resultantes de la planificación, así como la preparación y fortalecimiento a través de simulaciones y simulacros. Para la planificación territorial de la gestión y reducción de riesgos de desastres, se propone la realización de un taller de planificación participativa desagregado en por lo menos cuatro (4) instancias. Para la planificación territorial de la respuesta frente a eventos adversos de origen natural o antrópico, se propone también la realización de un taller desagregado en cuatro (4) instancias. Es decir que en función del tipo de planificación territorial que se resuelva llevar adelante o en función del estado de la misma en ese territorio, es que se puede elegir una u otra opción, pero ambas implicarán cuatro (4) instancias de trabajo, según la propuesta que se desarrolla a continuación en la Parte IV de la presente Guía. Posteriormente a la elaboración de la

planificación territorial (sea del tipo que sea), se contemplará el modo de gestión e implementación de las estrategias y acciones que se haya acordado en esa planificación, la periodicidad de encuentros, los plazos establecidos, etc.

La Etapa de Monitoreo y Ajuste, consiste en una instancia de revisión de lo planificado (tanto a nivel de gestión integral de riesgos como de respuesta), actualización del contexto, verificación o no de los resultados esperados, identificación de problemas que hayan surgido y nuevas condiciones para su resolución, etc. En función de lo anterior, se realizan ajustes y/o se elaboran nuevas estrategias o acciones orientadas a corregir y/o modificar las condiciones para la eficacia de las mismas. Esta etapa puede desarrollarse en las mismas cuatro (4) instancias que se plantearon para elaborar la planificación que revisaremos o puede llevarse adelante en el tiempo, la cantidad y el tipo de actividades que el Grupo defina (ej.: ejercicios de simulación, etc.), según la propuesta que se desarrolla a continuación en la Parte V de la presente Guía.

## CRONOGRAMA DE PROPUESTA DE ACTIVIDADES

---

En función de la experiencia, entendemos que las etapas que acabamos de presentar, se pueden transitar en un número mínimo de actividades que son las que proponemos en esta Guía a modo orientador. Esto no significa que el número de reuniones tenga que ajustarse a esta propuesta, sino más bien, teniendo en cuenta esta orientación, ajustarlos a los tiempos del colectivo que se proponga o esté transitando este proceso, es decir a los actores del territorio -y los que se defina sumar-. Lo mismo es válido para la periodicidad de las actividades entre sí.

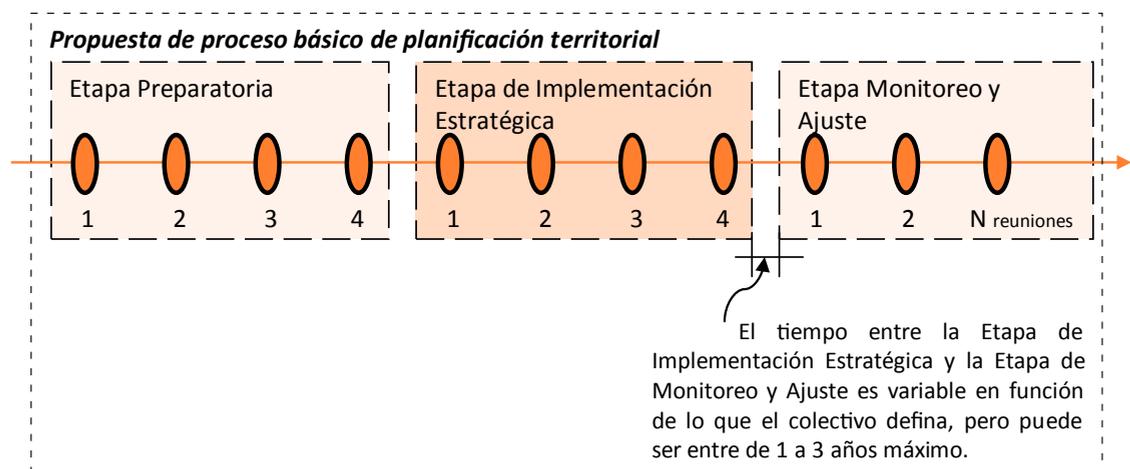
Se trata de un ciclo de reuniones iniciales, donde se produce el plan, los acuerdos y se establece el modo de funcionamiento que luego continúan en función del mismo.

En las cuatro (4) primeras reuniones se trabajará en la elaboración de una Matriz de Riesgos, un Mapa de Riesgos y un Inventario de Recursos, a modo de preparación y sensibilización de los actores.

A continuación, en otras cuatro (4) reuniones, se trabajará en la elaboración de la primera versión del Plan de Gestión de Riesgos o en Planes de Respuesta (en función del proceso del que se trate y las definiciones que los actores del territorio vayan haciendo).

Luego, en función de lo acordado y del tipo de planificación del que se trate, sobreviene la gestión e implementación del plan.

Finalmente y en el tiempo que se establezca, se realizará una revisión del plan, monitoreando lo implementado y ajustando, profundizando o actualizando, aquello que se considere necesario; esto último, puede realizarse en una nueva serie de reuniones acordadas para tal fin.



A título de referencia, se propone una periodicidad mensual de manera de dar tiempo a “preparar” las reuniones (lugar, materiales de trabajo, información, tareas del mapa de riesgos, etc.) y para realizar las invitaciones a los actores que se van identificando y agregando al proceso. También, y en la medida de que el proceso avanza, este tiempo entre una reunión y otra es necesario para que los Grupos de Trabajo

que se vayan acordando en función de las tareas que se identifican como necesarias, puedan hacerlo, y presentar los avances en cada una de estas reuniones.

## OBJETIVO y RESULTADOS ESPERADOS

### OBJETIVO

Conformación de grupos territoriales para gestionar y reducir riesgos (que desarrollen prácticas, se organicen y se den un modo de funcionamiento en el marco de la Ley del SINAE) y responder frente a eventos adversos, tanto de origen natural como antrópico, en articulación, en el marco y como parte del Sistema Nacional de Emergencias - SINAE.

### RESULTADOS ESPERADOS

- Elaboración de una Matriz de Riesgos territorial (ponderación de eventos adversos y vulnerabilidades) y los respectivos Escenarios posibles.
- Elaboración de un Mapa de Riesgos y de Recursos territorial (que incluya la percepción y el saber social y lo articule e integre con la información técnica-institucional específica existente).
- Identificación y registro de las Capacidades Institucionales y los Recursos disponibles a nivel territorial.
- Elaboración de un Plan de trabajo, para abordar la gestión y reducción de riesgos territorial (que incluye modo de organización y funcionamiento, los modos de articulación interinstitucional tanto en el nivel territorial como con el nivel nacional y/o transfronterizo en el caso que corresponda).

- Elaboración de Planes de Respuesta territoriales frente a eventos adversos de origen natural o antrópico.

## ESCENARIO

---

Teniendo como referencia el escenario de un teatro, se trata de configurar e instalar un “escenario” ahora de trabajo a nivel territorial, un ámbito a modo de una práctica de gestión territorial, vinculado con la gestión integral y reducción de riesgos de desastres.

Este escenario se configura a partir de una práctica periódica con encuentros de los diferentes actores relacionados con la problemática y en función de la elaboración de un plan de trabajo que alimente esa práctica a través de disminuir las condiciones originales de vulnerabilidad de ese sector territorial. Es decir que estamos hablando de un escenario-proceso.

A su vez, puede ser parte de otro tipo de escenarios y/o prácticas ya instaladas en ese territorio-comunidad. La idea es incorporar este plano de trabajo a la gestión territorial habitual. No obstante, si no hubiese un escenario de tales características, esta propuesta puede ser tomada como iniciador / disparador de este tipo de prácticas de gestión territorial, iniciando por esta problemática e incorporando progresivamente otros asuntos en la medida que exista la necesidad.

## ACTORES

---

Consideramos como actores a todas aquellas personas, organismos, instituciones, redes y otras formas de organización social, que tienen, podrán tener o sería conveniente que tuvieran, algún tipo de vinculación con la problemática de gestión abordada.

Para iniciar este proceso, es importante identificar a las personas relevantes en términos institucionales y/o de gestión del territorio así como a informantes calificados relacionados con la gestión de riesgos del lugar (eventos adversos de origen natural o antrópico más habituales, vulnerabilidades más evidentes, etc.).

Haciendo foco en las autoridades locales (alcaldes y concejales municipales, juntas locales, consejos vecinales, juntas e intendencias departamentales), se propone habilitar relaciones interactivas de los vecinos y sus organizaciones intermedias y barriales con organizaciones gubernamentales de nivel local, departamental y nacional, universidades, ONGS y redes relacionadas con la gestión del riesgo frente a eventos adversos.

El proceso debe permitir la agregación de actores en la medida que vayan siendo identificados y convocados. La idea es contar con la mayor diversidad de miradas posibles de manera de enriquecer el trabajo colectivo sobre el problema de la gestión de riesgos en ese territorio o sector del mismo. Al mismo tiempo, no perder la noción de su relación con fenómenos más amplios y complejos que pueden afectar también territorios aledaños, así como habilitar la convocatoria de actores o experiencias que incidan en las decisiones que se toman en ese territorio.

## REGISTRO y SISTEMATIZACIÓN

Todo el proceso (cada una de las reuniones, actividades y talleres) contará con un sistema de registro público y único que será volcado en un documento (puede tratarse de actas en el caso de reuniones de trabajo, o de informes/planes en el caso de talleres de planificación).

El mismo se constituye en “la memoria” del proceso, y permite tanto a las personas que participaron como las que se suman en instancias posteriores, recomponer 1) el continuum del intercambio, el armado de un equilibrio informativo entre los distintos actores, 2) la historia del proceso y las conceptualizaciones colectivas que permiten mejorar el nivel de comprensión, y 3) el monitoreo de las tareas, avances y dificultades.

Esto también contribuye con la construcción de vínculos de confianza entre los diferentes actores que participan del proceso, pero también para con nuevos actores que se puedan ir sumando.

## TÉCNICA OPERATIVA DEL REGISTRO

El modo de producción de estos registros es bien sencillo. Cualquier persona que participe de las actividades puede realizar el registro en papelógrafos a la vista de todos mientras se desarrolla el diálogo y el trabajo colectivo (ya sea en la modalidad Grupos de Trabajo o en Plenarios). En la medida de lo posible será más de una persona por grupo la que desarrolle esta tarea, de modo de mejorar las condiciones para atender las diferentes cuestiones a registrar, así como no frenar la dinámica del diálogo.

El registro es una “responsabilidad colectiva” del grupo que está trabajando la problemática, con lo cual es preciso estar atentos a lo que se va registrando para colaborar en la redacción que se ajuste lo más posible a lo que se va diciendo y lo que el grupo acuerda. El registro debe expresar por sí solo las ideas y lo que se está trabajando. Es decir, se trata de frases completas que expresan acabadamente lo que se

quiere decir. En la medida de lo posible se evitan las siglas, abreviaturas o términos de lenguaje especializado y/o se expresa el significado de los mismos.

Esto mejora las condiciones para transcribir (literalmente) los papelógrafos y convertirlos de manera sencilla en documentos, actas, etc. La idea es que cualquier persona pueda leer y entender, aún sin haber participado de las actividades. También mejora las condiciones para la comunicación e información de lo que se está desarrollando a otros actores que se consideren necesarios para sumarlos al proceso (autoridades, técnicos, políticos, comunidad, etc.).

Recordar que las personas que realicen el registro en los papelógrafos están colaborando con el colectivo y hacen esa tarea lo mejor que pueden. Como la responsabilidad es compartida colectivamente, se trata de ayudarnos entre todos y todas a que tengamos el mejor registro que se pueda de nuestra propia producción.

En ocasiones, este tipo de registro es recomendable que sea complementado con grabaciones de audio y/o imagen. Tal es el caso de entrevistas, mesas redondas o mesas panel, o los momentos de acuerdos en el marco de una situación plenaria o taller, de modo de tener más elementos para contrastar, completar y a la hora de elaborar el documento respectivo, ser lo más fieles posible ante lo que sucedió.

## SISTEMATIZACIÓN

Posteriormente, y en la medida de lo posible entre una actividad y la siguiente, se desarrolla el proceso de transcripción de los papelógrafos y la elaboración del documento que se trate (acta, informe de avance, documento base, informe de taller, plan, etc.). Del mismo modo se procede con los registros de audio y video, si es posible su transcripción o en su defecto la edición de los mismos como para complementar los materiales resultantes de cada actividad.

Estas tareas nuevamente puede ser realizada por cualquier persona o grupo de personas del escenario de trabajo que tenga/n las condiciones y la voluntad y compromiso de realizarlo.

Por último, la compilación de todos estos documentos son, como indicamos anteriormente, la memoria del proceso y la sistematización del mismo.

En primer lugar, será enviado a todas las personas que formaron parte de su elaboración (autores/as), y en segundo término, también puede ser colgado en la web del Departamento o Municipio (u ámbito de gestión local correspondiente), el CDE / CECOED del departamento del que se trate, o incluso de la página web del SINAIE.

En síntesis, este/os documento/s público/s, servirá/n para la gestión compartida y el monitoreo del Plan.

## MATERIALES

Los materiales necesarios para el registro son: papelógrafos (también conocidos como papel afiche o papel para rotafolios), marcadores de punta gruesa y en la medida de lo posible de diferentes colores, y cinta de enmascarar (que utilizan los pintores) que puede aplicarse a cualquier superficie adhiriéndose de forma adecuada y sin lastimar o dañar la misma (pintura, etc.). A veces es útil tener a mano una resma de hojas de papel tamaño A4 y lapiceras.

Luego de la transcripción de los papelógrafos, ya con los documentos en soporte informático, es aconsejable imprimirlo y hacer copias para todas las personas que participaron de esa actividad y entregárselos a la actividad siguiente. Esto último sin desmedro de enviarlo vía correo electrónico (muchas personas o no tienen cuenta de correo-e o no se manejan bien con las herramientas informáticas, o no les resulta cómodo la lectura de los documentos en la pantalla del monitor).

También es importante disponer de una grabadora de audio, particularmente para entrevistas o para el caso de que se organice alguna mesa redonda o mesa panel con informantes calificados como se indicó anteriormente. Otra opción puede ser una filmadora para ese tipo de actividades.

## RECURSOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO

Espacio físico:

- 1 sala grande y cómoda para instancias plenarios.
- 2 salas más pequeñas (y cercanas a la anterior) para el trabajo en grupos.

Estos espacios tienen que ser adecuados y con equipamiento (sillas cómodas y móviles) para el trabajo intenso que se propone. Las paredes no pueden estar ocupadas (por cuadros, muebles, etc.), pues se necesita mucha superficie de pared o vidrio donde se puedan pegar papelógrafos.

Alimentos:

Cortes de café (prever 1 o 2 a lo largo del desarrollo de las 4 horas de cada actividad).

Materiales:

A modo de ejemplo se puede realizar la siguiente estimación para un taller de planificación participativa (cuatro reuniones).

150 papelógrafos.

20 marcadores de punta gruesa (5 de cada color: negro, azul, verde, rojo).

3 rollos de cinta de enmascarar (de pintor) de 2,5 cm de ancho.

1 resma de papel tamaño A4, (100 hojas cortadas en 3 partes).

30 lapiceras.

50 fotocopias de la propuesta de trabajo.

Invitaciones:

Invitaciones especiales a todos los actores del territorio relacionados con la problemática, así como actores involucrados o necesarios del nivel departamental (incluidos los Coordinadores de CECOEDs).

Movilidad y hospedaje:

Para personas que no son del territorio.

## SECCIÓN III – PLANIFICACIÓN: ETAPA PREPARATORIA

### INICIO DEL PROCESO

El sentido de la participación y del involucramiento de actores está dirigido, en primer lugar, a la construcción de la viabilidad de la planificación. Tanto los problemas a resolver como los procesos positivos relacionados que estén sucediendo, así como las propuestas a realizar, no son producto del azar, son configurados, implementados y sostenidos por “actores”, de manera voluntaria o involuntaria, consciente o inconsciente. Por lo tanto, es “con ellos” que podremos trabajar los problemas, capitalizar los procesos positivos y materializar las propuestas. Es necesario convocarlos anticipadamente para que formen parte de nuestro proceso de planificación, y de esta forma ir construyendo juntos las explicaciones, los diagnósticos, las propuestas, los acuerdos, las gestiones, la materialización de obras y acciones, entre otras cuestiones; es decir, hacer que suceda, hacerlo viable y sostenible en el tiempo.

En segundo lugar, sistematizar y hacer visible los saberes, las percepciones y las prácticas que la sociedad tiene relacionadas con los riesgos en cuestión, de manera tal de poder contar con este conocimiento y destrezas a la hora de evaluar la situación y la vulnerabilidad, así como también establecer las condiciones del desarrollo a partir de la situación socio-económico-política de los pobladores (cuenta ambiental, que en principio suponemos negativa, dada la necesidad planteada de elaborar la planificación)<sup>12</sup>.

En tercer lugar, las instancias de articulación y participación previstas se proponen a modo de ensayo de un modelo de toma de decisiones y gestión compartido, que tiene la posibilidad de ser ajustado y corregido a partir de la propia práctica, de la propia realidad y en función de las instancias que sucederán con posterioridad a la formulación de la planificación. Esto es, dejar instaladas capacidades y prácticas que

<sup>12</sup> “El riesgo y la vulnerabilidad son el resultado de un proceso precedente que ha dado una cuenta ambiental negativa; un cierto modelo de desarrollo que ha desprivilegiado la cuestión de la equidad, que no ha discutido entre los grupos sociales y las organizaciones, los procesos de ocupación.” (Poggise, 1998)

faciliten la co-gestión o gestión asociada (entre Estado y Sociedad <sup>13</sup>), con un modelo explícito, consensuado y experimentado.

Por último, la concepción de las instancias de participación propuestas y para esta etapa del proceso (la formulación de la planificación), está orientada al desarrollo de prácticas de trabajo colectivo entre los actores reunidos por la problemática, a modo de oportunidad para el aprendizaje de esta forma de funcionamiento entre diversos sectores, saberes e ignorancias, intereses, etc. Se buscará que las sucesivas aproximaciones vayan favoreciendo la construcción de vínculos entre los diversos actores, con un lenguaje común que facilite el diálogo, situaciones concretas de acción conjunta que alimenten la confianza y practiquen la solidaridad dentro del colectivo, y el compromiso de trabajar las situaciones diferentes de partida, particulares de cada actor, y en relación con los demás actores (acceso a la información; situación socio-económica; prácticas, saberes y capacidades específicas; relaciones de poder; etc.).

Para iniciar el proceso de planificación territorial, es importante que se conforme un Grupo Promotor del mismo, que en la medida de lo posible, integre desde el inicio cierta diversidad de actores, sectores, lógicas, intereses, saberes e ignorancias, relacionados con los riesgos y su gestión en ese territorio.

Para ello, sea cual sea el actor que toma la iniciativa (del nivel local, o municipal, o departamental, o también, desde el sector gubernamental, o las instituciones especializadas en la respuesta, o el sector comunitario, instituciones de salud o de educación, etc.), se propone sensibilizar e involucrar a otros actores, buscando siempre la diversidad de perspectivas. Entre otras cuestiones, esto favorece la percepción de que la “planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias a nivel territorial” es cuestión de todos, así como también, a que el proceso no quede asociado únicamente al perfil de un solo actor, donde puedan interferir intereses político-partidarios, o personalismos, etc.

<sup>13</sup> Cuando hablamos del Estado, estamos refiriéndonos a sus diferentes niveles tanto Nacional, como Departamental, como Municipal, y otras instancias pertinentes (salud, educación, fuerzas de seguridad, organismos constituidos por algún fin en particular como el manejo de cuencas, etc.). Cuando hablamos de Sociedad, nos referimos a los diferentes sectores como gremios, cámaras, sindicatos, colegios de profesionales, ámbitos empresariales, cultos, colectividades, ámbitos académicos, cooperadoras, proyectos, redes, y toda otra forma de organización social, como así también personas a título individual. El recorte para una convocatoria, estará dado por la identificación y clasificación de los actores en cuanto a si son necesarios, involucrados o interesados, para las cuestiones de la problemática a tratar.

También es conveniente, que en esta etapa inicial no “cerremos” la cuestión a trabajar y que la convocatoria no se focalice en un solo aspecto, cuestión o evento adverso. Una convocatoria amplia, habilitará que los diversos actores del territorio se sientan convocados y así, despertar su interés.

Nuestra vocación de articular las diversas perspectivas en torno al problema de la falta de planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias a nivel territorial, nos asegura mejores condiciones para resolverlo.

Asimismo, es importante explicitar el proceso que nos proponemos llevar adelante y los aspectos metodológicos que contempla. Esto es, configurar un “actor colectivo” diverso con la agregación de actores al proceso, que es quien sostendrá el producto de la planificación que se elabore. Se deberá trabajar en el procesamiento de los problemas que se generan por la ausencia de planificación y gestión de riesgos en ese territorio, a través de una secuencia de actividades y reuniones que transitan una “secuencia lógica” de momentos técnicos que permitan ese abordaje de manera adecuada.

Como describimos anteriormente para esta Etapa Preparatoria, proponemos un número mínimo de actividades que aseguren la posibilidad de construir colectivamente los insumos básicos para la planificación, ya sea de gestión integral de riesgos o de respuesta frente a los mismos. Estamos hablando de cuatro (4) instancias de tres (3) horas y media cada una<sup>14</sup>. También es importante considerar el día de la semana y el horario que vamos a plantear para trabajar, ya que ello influirá directamente para definir a qué tipo de actores les facilitaremos y a cuales les complicaremos la participación en el proceso.<sup>15</sup>

La infinita complejidad y variedad de circunstancias que resulta de la intersección de eventos adversos y vulnerabilidades en cada lugar específico nos sugiere ser reticentes respecto a las fórmulas genéricas y absolutas. Sin embargo, es posible y recomendable identificar algunos hitos necesarios del proceso de

<sup>14</sup> El tiempo propuesto es variable en función de lo que el colectivo acuerde, pero entendemos que para que sean productivos los encuentros y al mismo tiempo espaciados en su periodicidad (propuesta: mensual), es adecuado trabajar una hora y media, realizar un corte de descanso de veinte minutos y regresar al trabajo otra hora y media. Puede convocarse también a una actividad de cuatro (4) horas, si es que no vamos a hacer hincapié en la puntualidad de la actividad.

<sup>15</sup> Es sabido que días y horarios no laborables facilitarán la participación de actores sociales y por el contrario facilitaremos la participación de actores institucionales. Pero esto, si bien es lo más común, no necesariamente es la regla, y viendo las conveniencias y no conveniencias de los actores que estamos convocando en nuestro territorio, tal vez podemos encontrar una opción razonable y equitativa.

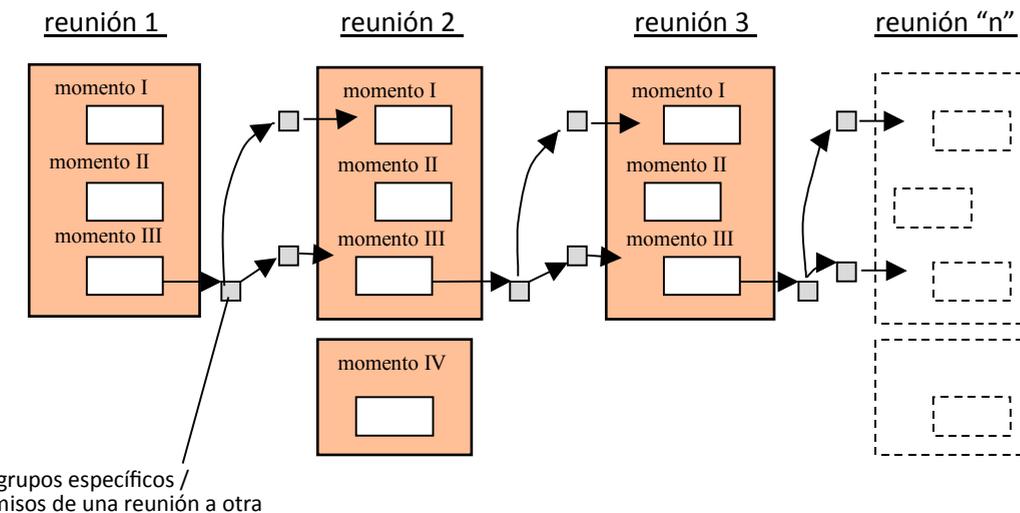
planificación que sirvan de guía para cada caso particular.

Los pasos de la planificación estarán marcados con el ritmo de tres acciones que son transversales y permanentes a las tres etapas aquí planteadas:

- 1) Comunicación entre las autoridades, los grupos sociales y la comunidad en su conjunto como un flujo de intercambio de información y de construcción dialógica de una mirada y un interés común;
- 2) actualización continua a partir de la convicción de que estamos en un contexto de cambio, donde varían desde los datos climáticos hasta nuestros umbrales de aceptación de los riesgos, lo que exige ver y rever el proceso, agregar información y corregir datos sin asumir nunca haber alcanzado un estadio definitivo;
- 3) comprometer y responsabilizar como una necesaria cristalización formal del diálogo, que permita contar con certezas en situaciones que generalmente estarán marcadas por la urgencia y la incertidumbre.

En la misma dirección que lo anterior, cabe señalar que es recomendable que las tareas que vayan surgiendo de cada actividad en el marco del proceso, sean asumidas por los propios actores que están participando y se van involucrando en el mismo. Es decir que, si asumimos que las actividades pueden tener una frecuencia mensual, entre una y otra, se puede continuar y/o desarrollar tareas acordadas a partir de Grupos de Trabajo (ad-hoc)<sup>16</sup>. Conviene que los diferentes actores se involucren incluso en tareas de logística, invitación de actores, así como también, las que refieren a la obtención y reconstrucción de información, entre otras.

<sup>16</sup> Estructura flexible que permite que los grupos que se organicen para desarrollar una tarea y cuando se logra la misma, se disuelven.



Fuente: Metodología de Gestión Asociada<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Metodología GESTIÓN ASOCIADA (GA) para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes (de la familia de metodologías PPGA). Planificación participativa y gestión asociada, elaborada y experimentada por el Programa PPGA de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) sede Argentina, GAO (Red Gestión Asociada del Oeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), SurCo (Red Sur del Conurbano de la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires), RIO (Red Intersocial Oeste de Montevideo) y otras redes. Para mayor información ver página web <http://flacso.org.ar/institucional/programas/programa-de-planificacion-participativa-y-gestion-asociada/>

## PROPUESTA DE ACTIVIDADES

### ACTIVIDAD 1

En esta jornada inicial, es importante enmarcar el proceso que nos proponemos desarrollar. En este sentido es útil contar con autoridades y apoyo de los diversos sectores que conviven en el territorio y que se relacionan con la gestión integral de riesgos y de respuesta frente a eventos adversos de origen natural o antrópico. Incluso, con medios de comunicación que permiten amplificar la difusión y sensibilización a cerca del proceso que estamos iniciando.

### MARCO INSTITUCIONAL

Para dar comienzo formal al proceso, vale la pena enmarcar el mismo dentro de los cometidos de la Ley 18.621 de creación del SINAIE y los actores territoriales que formen parte del mismo. En este sentido y dependiendo del nivel territorial del que se trate, podrían estar presentes autoridades departamentales, municipales, o representantes locales de algunas de las instituciones que forman parte del Sistema.

### MARCO CONCEPTUAL

Es importante dar un primer pantallazo y al mismo tiempo intercambiar y habilitar el diálogo, a partir de algunas nociones centrales del proceso que nos proponemos. Por ejemplo: planificación, gestión de riesgos, respuesta, etc. En este sentido, si bien se pueden preparar algunas presentaciones formales, es bueno habilitar la construcción colectiva en base al conocimiento colectivo que se tenga en ese territorio y a partir de los propios actores convocados.

## COMPROMISOS

En esta primera actividad, tenemos que orientarnos a consolidar un compromiso inicial de continuar y aportar a este proceso por parte de los diferentes actores presentes. En este sentido, vale explicitar este acuerdo inicial, aunque sea de manera muy sencilla, y que quede registrado a la vista de los presentes.

### AGENDA Y GRUPOS DE TRABAJO

También es importante fijar una agenda de trabajo, contemplando como mínimo las cuatro actividades que propone esta Etapa Preparatoria de la Guía. Esta agenda también hace al compromiso del que hablamos en el punto anterior.

Complementariamente, se puede habilitar la conformación de Grupos de Trabajo que inicien la tarea de elaboración del Mapa de Riesgos que se verá culminada y tendrá lugar en la Actividad 4 de esta Etapa Preparatoria. Como indicamos anteriormente, estos Grupos desarrollan avances en las tareas acordadas en el tiempo “entre actividades”.

En función de la propuesta metodológica desarrollada en la Actividad 4 para la elaboración del Mapa de Riesgos, los grupos pueden organizarse para iniciar la recopilación de información según las tareas de investigación-acción, entrevistas histórico-biográficas, y relevamiento de casos típicos. También la identificación y recopilación de mapas de riesgo sectoriales y/o disciplinares (Bomberos, Salud, Educación, Policía Caminera, MIDES, Ejército, Prefectura, Intendencia Departamental, entre otros), así como estudios o informes institucionales y/o académicos que contengan esos mapas, información relevante tanto de eventos adversos como de las vulnerabilidades del territorio sobre el cual nos encontramos trabajando.

## ACTIVIDAD 2

### EVENTOS ADVERSOS

*“(…) podemos definir un desastre como: ‘una ocasión de crisis o estrés social, observable en el tiempo y el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de procesos sociales que existen en el interior de la sociedad’ ” (Lavell Thomas, 1993)*

Es relevante identificar y conocer los distintos tipos de eventos adversos de origen natural <sup>18</sup> o antrópico <sup>19</sup> a los que está expuesta una comunidad.

También es importante registrar todos los antecedentes que haya de los mismos en tiempo pasado. El registro más completo que se pueda de acuerdo a los archivos a los que se tenga acceso así como a la memoria de los diferentes actores del territorio en función del evento del que se trate.

Es importante que el colectivo analice no sólo los eventos adversos que conoce del pasado y del presente,

<sup>18</sup> “Se cuentan, entre otros, los terremotos, las erupciones volcánicas, los deshielos de las altas montañas, los huracanes, ciclones o tifones, los tornados, los maremotos o ‘tsunamis’, las inundaciones, las sequías, las tempestades eléctricas, etc. Si por prevención entendemos estrictamente la reducción o eliminación del fenómeno, podemos afirmar que, en la mayoría de los casos, la prevención de los riesgos naturales es meramente teórica o se encuentra en estado completamente experimental.” (Wilches-Chaux, 1988)

<sup>19</sup> “Fenómenos {adversos} que tienen su origen en la actividad humana, su prevención, es decir, su eliminación, control o reducción, debe constituir la regla general.” (Wilches-Chaux, 1988)

si no también, identifique posibles eventos adversos que puedan sobrevenir a futuro. Esto puede abordarse de manera sencilla frente a eventos adversos de origen antrópico y particularmente en función de proyectos de desarrollo que se estén implementando o por implementar en el territorio del que se trate. Otro tanto, pero de manera más incierta, podríamos ensayar en función de eventos adversos de origen natural, a partir de estudios específicos y/o regionales y/o globales de cambio climático.

El producto de esta tarea es un listado único de eventos adversos de origen natural y antrópico a los que está expuesto ese territorio, asociado a toda la información obtenida de cada uno de ellos. Será muy útil toda esta información y conocimiento a la hora de elaborar la matriz de riesgos.

### VULNERABILIDAD

*“(…) la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio” (Wilches-Chaux, 1988)*

Los factores que hacen a una comunidad susceptible de ser afectada por los eventos adversos de origen natural o antrópico son innumerables y de distintos niveles. En este punto es donde surge más claramente la relación entre los conceptos de “gestión de riesgos de desastre” y de “desarrollo local”, en su mutua afectación. Los límites y problemas del desarrollo aumentan la vulnerabilidad de la comunidad. A su vez, la ocurrencia de los desastres afectará negativamente el desarrollo y, en un círculo vicioso, aumentará la vulnerabilidad futura. Es por ello que ambos (desarrollo y gestión del riesgo) deben pensarse juntos, para romper esa trágica trampa en la que suelen sumergirse las comunidades.

Pero si bien la vulnerabilidad alude al desarrollo, en toda su complejidad, es posible tomar algunas interrogantes básicas como guía general de un proceso de deliberación colectiva. A ellas debemos incorporar otras dimensiones particulares del lugar (por ejemplo, hábitos de conducta que puedan ser relevantes en esa comunidad), y algunas que adquieren importancia a partir de los eventos adversos identificados (por ejemplo, el tipo de suelo en zonas inundables).

En este sentido, es importante conocer el territorio-población potencialmente vulnerable por diferentes motivos frente a los eventos adversos. Esto implica el análisis de una serie de variables complejas que den cuenta de la realidad de ese espacio de manera integral. La ubicación y formas de construcción de viviendas, unidades de producción e infraestructura; la relación que se establece entre el ser humano y su entorno físico-natural; los niveles de pobreza; la organización social, política e institucional existente; actitudes culturales o ideológicas, influirán en el desastre y sus impactos (Allan Lavell, 1993).

En el marco del conocimiento del territorio o ámbito, merece particular atención la posibilidad de que se produzca un “efecto dominó”<sup>20</sup> entre diferentes instalaciones o dispositivos que se encuentren afectados por el evento adverso que pueda ocurrir. Así también, si el evento adverso puede tener impacto en un territorio de “frontera”<sup>21</sup>, que involucre actores e instituciones de otro país.

A continuación presentamos una grilla donde se describen los diferentes planos o ángulos que contribuyen al análisis del fenómeno global de la vulnerabilidad propuestos por Wilches-Chaux (1988) y que habitualmente se presentan combinados y/o interrelacionados.

	plano o ángulo de la VULNERABILIDAD	Descripción
1	natural	Los límites ambientales estrechos dentro de los cuales es posible la vida. La fragilidad de los sistemas naturales y sus posibilidades de adaptación a nuevas condiciones.

<sup>20</sup> Artículo 8 (págs. 8 y 9), de la Directiva 96/82/CE del Consejo de la Unión Europea del 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Directiva conocida vulgarmente como “SEVESO II”).

<sup>21</sup> Ídem anterior.

	plano o ángulo de la VULNERABILIDAD	Descripción
2	física (o exposición localizacional)	Se refiere a la localización de grandes contingentes de la población en zonas de riesgo físico; condición suscitada en parte por la pobreza y la falta de opciones para una ubicación menos riesgosa, y por otra, debido a la alta productividad (particularmente agrícola) de un gran número de estas zonas (faldas de volcanes, zona de inundación de ríos, etc.), lo cual tradicionalmente ha incitado a un poblamiento de las mismas.
3	económica	Existe una relación inversa entre ingresos per cápita a nivel nacional, regional, local o poblacional y el impacto de los fenómenos físicos extremos. O sea, la pobreza aumenta el riesgo de desastre. Más allá del problema de ingresos, la vulnerabilidad económica se refiere, de forma a veces correlacionada, al problema de la dependencia económica nacional, la ausencia de adecuados presupuestos públicos nacionales, regionales y locales, la falta de diversificación de la base económica, etc.
4	social	Referente al bajo grado de organización y cohesión interna de comunidades en riesgo que impide su capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastre.

	plano o ángulo de la VULNERABILIDAD	Descripción
5	política	En el sentido del alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental, y la debilidad en los niveles de autonomía de decisión en los niveles regionales, locales o comunitarios, lo cual impide una mayor adecuación de acciones a los problemas sentidos en estos niveles territoriales.
6	técnica	Referente a las inadecuadas técnicas de construcción de edificios e infraestructura básica utilizadas en zonas de riesgo.
7	ideológica	Referente a la forma en que los hombres conciben el mundo y el medio ambiente que habitan y con el cual interactúan. La pasividad, el fatalismo, la prevalencia de mitos, etc. Todos aumentan la vulnerabilidad de poblaciones, limitando su capacidad de actuar adecuadamente frente a los riesgos que presenta la naturaleza.
8	cultural	Expresada en la forma en que los individuos se ven a ellos mismos en la sociedad y como un conjunto nacional. Además, el papel que juegan los medios de comunicación en la consolidación de imágenes estereotipadas o en la transmisión de información desviante sobre el medio ambiente y los desastres (potenciales o reales).

	plano o ángulo de la VULNERABILIDAD	Descripción
9	educativa	En el sentido de la ausencia en los programas de educación de elementos que adecuadamente instruyen sobre el medio ambiente, o el entorno que habitan los pobladores, su equilibrio o desequilibrio, etc. Además se refiere al grado de preparación que recibe la población sobre formas adecuadas de comportamiento a nivel individual, familiar y comunitario en caso de amenaza u ocurrencia de situaciones de desastre.
10	ecológica	Relacionada con la forma en que los modelos de desarrollo no se fundamentan en la convivencia, sino en la dominación por destrucción de las reservas del ambiente (que necesariamente conduce) a unos ecosistemas por una parte altamente vulnerables, incapaces de autoajustarse internamente para compensar los efectos directos o indirectos de la acción humana, y por otra, altamente riesgosos para las comunidades que los explotan o habitan.
11	institucional	Reflejada en la obsolescencia y rigidez de las instituciones, especialmente las jurídicas, donde la burocracia, la prevalencia de la decisión política, el dominio de criterios personalistas, etc., impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente.

Fuente: Wilches-Chaux, 1988 y Lavell Thomas, 1993. Grilla: elaboración propia.

En el mismo sentido, es importante conocer los distintos “momentos” en que puede ocurrir un evento adverso. No es lo mismo si el evento adverso ocurre durante el día o durante la noche, tampoco si es un día de semana laboral o si es en fin de semana o día feriado, así como época estival o en invierno, de vacaciones, etc.; los recursos y los tiempos de respuesta, así como los impactos, pueden ser sustancialmente diferentes frente al mismo evento en el mismo lugar pero en distinto momento.

Todo este análisis -y la información respectiva- sobre la vulnerabilidad del territorio, puede ser sistematizado en una grilla, que puede tomar como base la anterior (en base a los diferentes planos de la vulnerabilidad), o elaborar una propia en función de los eventos adversos que se hayan identificado.

### ACTIVIDAD 3

#### MATRIZ DE RIESGOS

La Matriz de Riesgos es un instrumento que colabora con la planificación aportando una ponderación colectiva de los riesgos a los que está expuesta una comunidad. Se construye a partir de la identificación y conocimiento previos de los eventos adversos a los que está expuesta esa comunidad y del reconocimiento de su situación de vulnerabilidad respecto a los mismos. Estos conocimientos (tanto de los eventos adversos como de la vulnerabilidad) son traídos al escenario de trabajo por los propios actores que vienen participando del proceso y registrados en la jornada anterior.

Elaborar, con la información anterior (eventos adversos y vulnerabilidades) de la Actividad 2, la matriz de evaluación del riesgo. Colectivamente se decidirá cuáles son los eventos adversos prioritarios para trabajar en este proceso. Asimismo, luego de este ejercicio se remitirá a otras instancias de planificación del desarrollo (ordenamiento territorial, vivienda, vialidad, etc.) las sugerencias de líneas de acción que permitan llevar los riesgos a niveles más aceptables.

Previamente debemos definir los criterios con los cuales haremos la selección de los eventos adversos que requieren nuestra atención. Las dos dimensiones principales (pero no únicas) de evaluación son: a) la probabilidad de ocurrencia, y b) el impacto esperado. Estos son los dos criterios principales sugeridos para la evaluación de los eventos adversos.

Calificar colectivamente los eventos adversos (todos los posibles) de acuerdo a su PROBABILIDAD de ocurrencia (pasados, presentes, futuros)

PROBABILIDAD	DEFINICIÓN
ALTA	El evento adverso ya se ha materializado en el lugar y con alta frecuencia, o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia
MEDIA	El evento adverso se ha manifestado con mediana frecuencia, o si bien no se ha manifestado, existen indicios importantes de su futura ocurrencia
BAJA	El evento adverso nunca se ha materializado o lo ha hecho muy poco, y no existen indicios, o son muy leves, que señalen su futura ocurrencia

Calificar colectivamente los eventos adversos (todos los posibles) de acuerdo a su potencial IMPACTO y en función de las vulnerabilidades identificadas

IMPACTO ESPERADO	DEFINICIÓN
SEVERO	Eventos adversos que podrían afectar en gran medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar

IMPACTO ESPERADO	DEFINICIÓN
MODERADO	Eventos adversos que podrían afectar en mediana medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar
LEVE	Eventos adversos de impacto restringido con escasa y débil afectación en la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar

Con las ponderaciones anteriores, se procede a construir colectivamente la Matriz de Riesgos

#### Establecer los niveles de RIESGO

	impacto LEVE	impacto MODERADO	impacto SEVERO
probabilidad ALTA	Riesgo moderado	Riesgo elevado	Riesgo inaceptable
probabilidad MEDIA	Riesgo tolerable	Riesgo moderado	Riesgo elevado
probabilidad BAJA	Riesgo aceptable	Riesgo tolerable	Riesgo moderado

Al final de la elaboración de esta Matriz, es importante que el colectivo que la está formulando mire el conjunto resultante y evalúe, confirmando o no, la aceptabilidad que quedó plasmada de los diferentes eventos adversos.

## ACTIVIDAD 4

### MAPA DE RIESGOS

La metodología responde a una combinación de investigación acción y planificación participativa y estratégica, en el sentido que el conocimiento producido sea un insumo para las decisiones de intervención e inversión del Estado y configure un documento de base pre-decisional realizado en forma asociada y colaborativa por grupo de actores diversos (Balanovski, Redin, Poggiese; 1999) <sup>22</sup>.

La presente propuesta se orienta por esta herramienta y se propone elaborar una primera versión de un Mapa de Riesgos de esta naturaleza, que una vez que el colectivo se encuentre más consustanciado y comprometido con la problemática, pueda profundizar, mejorar y ampliar el mismo, asignándole más tiempo y recursos a esta tarea.

En este sentido, repasamos los términos de referencia originales<sup>23</sup> de la experiencia donde surgió esta metodología, para visualizar el alcance y las potencialidades de la misma:

22 GAO – Vivian Balanovski, María Elena Redin y Héctor Poggiese (1999): “PERCEPCIÓN SOCIAL DEL RIESGO. Inundaciones del Arroyo Maldonado: Mapa de Riesgo elaborado con participación comunitaria”; en *INUNDACIONES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES*, Disaster Risk Management Series; Banco Mundial; Washington, 2001.

23 GAO (1999), Op. Cit.

- a. Sistematizar las percepciones sociales y opinión comunitaria sobre inversiones, discriminadas en las etapas del ciclo de riesgo: déficit de desarrollo / cuenta ambiental negativa; reducción/ atenuación del riesgo (mitigación); prevención / anticipación del impacto; emergencia; resiliencia (reconstrucción y compensaciones).
- b. Describir las condiciones de exposición y vulnerabilidad de los grupos sociales dañados y su grado de capacitación e involucramiento para analizar críticamente, participar, entender y explicar soluciones.
- c. Abordar de manera integral la problemática de los riesgos del área, en un contexto de deterioro urbano, degradación ambiental y recesión económica, incorporando las variables de vulnerabilidad y riesgo de forma tal que sirva de insumo a las definiciones de programas de recuperación urbano /ambiental para el desarrollo local.
- d. Formular una versión preliminar de un mapa de riesgo que, elaborado en forma participativa en base a las vivencias de los grupos sociales afectados y a fuentes comunitarias diversas (registros fotográficos, filmicos, videos, sonoros; documentos; notas periodísticas; registros físicos; relatos individuales y reconstrucciones colectivas; percepciones personales y grupales de riesgos presentes y futuros) y articulado con otras fuentes (bases de datos técnicos /estadísticos y resultados de otras investigaciones), contribuya a facilitar el desarrollo de un proyecto de prevención y mitigación con participación comunitaria.
- e. Posibilitar relaciones interactivas de los vecinos y sus organizaciones intermedias y barriales con organizaciones gubernamentales de nivel central y local, universidades, ONGs, redes y otras formas de organización social.

Ya desde la “Actividad 1” pueden desarrollarse, en paralelo y con un ritmo más frecuente, diferentes tareas que confluyan en la “Actividad 4” para su integración. Estas tareas, como dijimos anteriormente, pueden consignarse a Grupos de Trabajo que avancen en el desarrollo de las mismas entre una y otra actividad.

La elaboración comunitaria del mapa de riesgo (MDR) sigue un esquema metodológico diseñado para identificar y registrar percepciones de riesgo compuesto por tres tareas diferenciadas y simultaneas:

- la investigación-acción (IA)<sup>24</sup> ,
- las entrevistas histórico-biográficas (BIO)<sup>25</sup> ,
- el relevamiento de casos típicos.

• La INVESTIGACIÓN-ACCIÓN se realiza a través de grupos focales. Estos grupos se organizan en función del territorio, de las vulnerabilidades y/o de los eventos adversos de los que se trate. Es decir que pueden organizarse varios grupos focales, por ejemplo en el caso de inundaciones, ver los diferentes tramos de la cuenca de la que se trate (tramo alto, tramo medio, tramo bajo), etc. Los grupos focales se orientan en

---

24 “El grupo de IA utilizando los procedimientos reconocidos en esa práctica combina vecinos y técnicos metodológicos y discute, ensaya y formaliza registros en el mapa para -estando entrenados- presentarlo en el Taller como avance/ejemplo.” (Balanovski, Redin, Poggiese; 1999)

25 “Las entrevistas abarcan una diversidad de tipo de personas y una distribución en el territorio: a) perjudicados directos que aunque se ven afectados permanecen con actividades diferentes (comerciante, docente, vecino que trabaja fuera del barrio, uno que vive en otro barrio pero trabaja en el barrio, estudiante secundario, etc.); b) perjudicados indirectos (viven próximos al área afectada).” (Balanovski, Redin, Poggiese; 1999)

primer lugar a identificar, registrar y analizar:

- *efectos dañosos* (de los eventos adversos),
- *prácticas adoptadas* (de la población y los actores territoriales frente a esos eventos adversos y los daños que implican),
- *problemas* (aquí se habilita el registro de problemas, en términos generales, que ese sector de territorio tenga según los participantes), y
- *propuestas* (aquí se habilita el registro de propuestas, en términos generales que se conozcan para ese sector de territorio, y/o las que los participantes tengan para resolver los problemas antes identificados)

Este trabajo se realiza a partir de la memoria y la reflexión colectiva de situaciones que ese territorio ya vivió frente a eventos adversos de origen natural o antrópico, o su posibilidad de ocurrencia (cuando en ese territorio no hay registros de los mismos, o cuando se realizaron obras que modificaron las condiciones de vulnerabilidad y en la actualidad se disminuyó la posibilidad de su ocurrencia), y abiertos también a otros tipos de eventos adversos o problemas que planteen los participantes del grupo. Inmediatamente después de realizada esta tarea, se ensayan mapeos de los cuatro aspectos entre las personas participantes.

• Las ENTREVISTAS HISTÓRICO-BIOGRÁFICAS (BIO), son de tipo abiertas y se estructuran según dos planos: datos personales y ejes de indagación. En relación a los ejes de indagación, se proponen los tres siguientes:

- Relación soporte natural - medio construido. Esto es cómo se vincula el barrio, la ciudad y/o las infraestructuras construidas por el ser humano, con el medio natural y ambiental en ese territorio. La incidencia en el desarrollo social y económico, así como la calidad ambiental del barrio o del territorio.
- Percepción de Riesgos. El registro y vivencias personales que las personas tienen de los eventos adversos ocurridos. Los esfuerzos especiales que acarrea el estar pendiente de esos eventos,

los problemas, y los efectos dañosos que producen (pérdidas materiales, económicas, culturales, etc.).

- Respuesta frente a emergencias (cohesión del tejido social e institucional). ¿A quién se sugiere recurrir durante, después, y, entre uno y otro evento adverso?, prácticas del Estado en relación a la planificación y a la emergencia, sugerencias para la mitigación (ej.: arbolado, etc.), prácticas adoptadas (ej.: recorridos alternativos, prácticas especiales para la disposición y recolección de basura, etc.).

- El relevamiento de casos típicos, es decir, situaciones recurrentes y/o que no han sido resueltas, se identifican en las reuniones de grupos focales, y luego, el grupo de trabajo realiza una caracterización de cada uno de ellos, buscando y procesando mayor información sobre los mismos.

Toda la información que se produce, tanto en las reuniones de grupos focales, como en las entrevistas histórico-biográficas, como en el relevamiento de casos típicos, se vuelca en el mapa del territorio. Esto puede ser confeccionando uno solo donde se pueda “leer” de manera relativamente sencilla o clara toda la información, o, en función de una mejor lectura, se pueden registrar por separado diferentes aspectos confeccionando varios mapas del mismo territorio.

A lo anterior, podemos sumar otra tarea sumamente necesaria, que es la recopilación de mapas de riesgos institucionales y/o sectoriales (incendios, inundaciones, epidemiológicos, seguridad vial, etc.) existentes, sean los mismos actualizados o no. A lo anterior, podemos sumar la identificación de instalaciones peligrosas, infraestructura sensible, etc.

La Matriz de Riesgos que elaboramos, también puede ser mapeada, quedando identificados localizados los riesgos ponderados como intolerables, elevados, moderados, tolerables y aceptables, de ese territorio.

Finalmente, compilamos todos los mapas de ese territorio y los superponemos. El mapa de “percepción social de riesgos”, se superpone a los mapas “sectoriales” o “institucionales” que existan (de Bomberos, o de Salud, etc.), y a lo cual agregamos el mapa resultante de la Matriz de Riesgos. La sumatoria de estas

tres fuentes de producción de conocimiento sobre los riesgos localizados territorialmente, nos dará por resultado un mapa único, el más completo y actualizado Mapa de Riesgos de ese territorio, en una primera versión.

También, el procesamiento de toda la producción elaborada a través de las tres tareas diferenciadas que construyen el Mapa de Riesgos, nos aportará la sistematización del saber comunitario en cuanto a modos de convivencia con los eventos adversos y las vulnerabilidades. Es decir, con el riesgo de ese territorio, cómo se comporta la población frente a los eventos adversos y los daños que los mismos producen, qué estrategias despliega o a qué presiones se ve sometida, qué alternativas situadas encuentra, cuáles son las propuestas y/o las acciones que se venían desarrollando para contrarrestar los efectos del evento adverso, etc. Este conocimiento es de un valor sustantivo a la hora en que se definan medidas en el corto y mediano plazo, en lo que podemos llamar el período de transición “entre” la ocurrencia del evento adverso y las medidas que se haya resuelto tomar para cambiar la situación de vulnerabilidad o de exposición al riesgo, el “entretanto”. También pueden resultar en aportes específicos a las propias medidas de resolución de la problemática o la gestión de las mismas.

## ESCENARIOS DE RIESGO

Construir un escenario de riesgo es conjugar los eventos adversos y vulnerabilidades identificadas en una hipótesis concreta de ocurrencia del evento. La situación simulada es descrita en detalle como si fuera un dato real, tanto en impacto, severidad y localización geográfica. Es necesario elaborar escenarios para cada uno de los eventos adversos priorizados. El siguiente cuadro debe ser acompañado de los mapas del lugar referenciando la amenaza y las zonas de impacto.

EVENTO ADVERSO (descripción detallada del evento probable)			
ZONA DE OCURRENCIA (anexar mapa)			
ÁREA O GRUPO AFECTADO	FORMAS DE AFECTACIÓN	NÚMERO PROBABLE (si amerita)	DESCRIPCIÓN
Población	Fallecidos		
	Heridos		
	Desaparecidos		
	Evacuados		
	Medios de Vida afectados		
	Grupos vulnerables especialmente afectados		
Infraestructura y Servicios	Viviendas		
	Edificios estratégicos (hospitales, escuelas, etc.)		
	Infraestructura vial (rutas, caminos, puentes, etc.)		
	Servicios públicos esenciales (luz, agua, energía, recolección de residuos, etc.)		

OTRAS AFECTACIONES QUE CONSIDERE RELEVANTES (medioambientales, productivas, etc.)

Esta Actividad 4 cierra la propuesta básica de nuestra Etapa Preparatoria.

Al final y en función del tipo de proceso del que se trate, el actor colectivo que viene sosteniendo el mismo, resuelve si está en condiciones o tiene la urgencia y/o necesidad de elaborar un plan de gestión integral de riesgos o un plan de respuesta frente a eventos adversos

## SECCIÓN IV - PLANIFICACIÓN – ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA

Con el compromiso asumido en la Etapa Preparatoria de este ciclo de planificación-gestión (las primeras cuatro reuniones de esta propuesta básica), se orienta el proceso de acuerdo a las propuestas A) Gestión Integral de Riesgos o B) Respuesta, explicitadas a continuación.

### (A) PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA GESTIÓN INTEGRAL Y REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

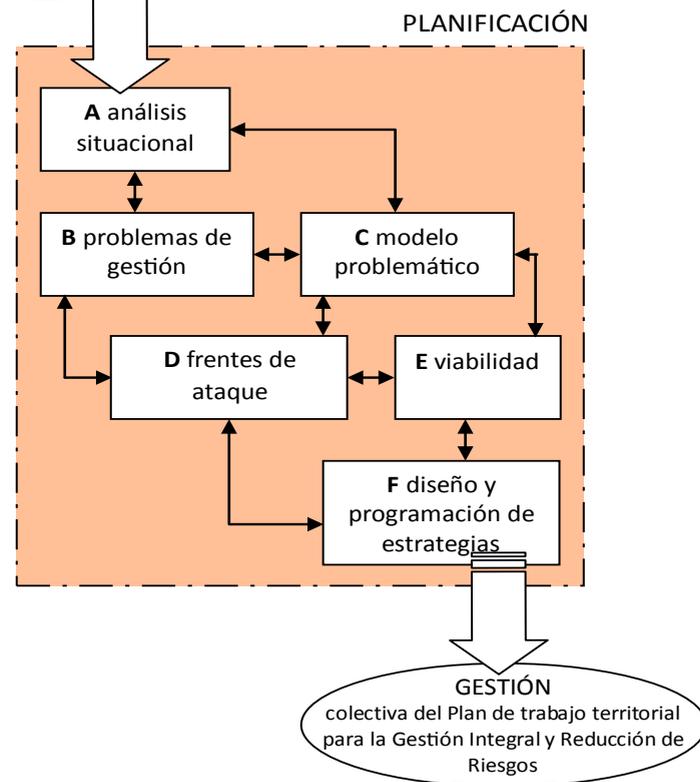
---

#### Secuencia lógica para la elaboración del Plan territorial de gestión integral y reducción de riesgos de desastres

Consiste en seis (6) momentos, de los cuales los tres (3) primeros permiten realizar una investigación participativa con finalidad diagnóstica, y los tres (3) segundos se orientan a conformar un cuadro planificado de acciones estratégicas.

## ETAPA PREPARATORIA

- **Insumos** para el trabajo (Matriz de Riesgos, Mapa de Riesgos y Recursos, etc.)
- **Actores** convocados



## TALLER DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

### ACTIVIDAD 1

#### PENSAR LA SITUACIÓN

Se organizan grupos de no más de 10 personas, intentando que cada uno quede compuesto por la mayor diversidad de perspectivas (saberes, disciplinas, sectores, niveles de gestión, etc.) presentes. Todos los grupos trabajan con la misma consigna: analizar la situación de la Gestión y Reducción de Riesgos en el territorio, o municipio o localidad, y su entorno.

El análisis situacional y dialógico se realiza colectivamente, y se va registrando en papelógrafos (registro público y único del proceso) que ordenan y sistematizan el diálogo según cuatro aspectos de indagación: TENDENCIAS (estructurales –mundiales- y no estructurales –América Latina, región, MERCOSUR-), CONDICIONANTES (restricciones –externas al proceso-, deficiencias –propias de los actores que participan del proceso-, riesgos, potencialidades –aquello positivo o negativo que todavía no ocurre pero puede ocurrir), PROCESOS POSITIVOS (acciones que se están llevando adelante en el presente y que consideramos que contribuyen a disminuir o mitigar la problemática existente) y ACTORES (involucrados, necesarios, interesados en la resolución de la problemática).

## PROBLEMAS

Para esta dinámica se proponen tres dimensiones de abordaje del problema de la falta de un Plan para la Gestión y Reducción de Riesgos en el territorio, o municipio o localidad, y su entorno: (a) funcionamiento-gestión, (b) socio-cultural, (c) ambiente-desarrollo.

Se cuidará que las personas trabajen en las dimensiones que más competencia tienen. Se reorganizarán grupos de unas seis personas, que a su vez se repartirán en forma equitativa en las tres dimensiones.

En función del Análisis de Situación elaborado colectivamente y registrado en los papelógrafos a la vista de todos/as, se propone que se redacten y escriban en forma individual cinco (5) PROBLEMAS que a criterio de cada persona sean fundamentales, en relación a la Gestión de Riesgos en el municipio o localidad y su entorno, en cinco (5) tarjetas/papeles separados, con letra grande y clara (para que pueda ser leído a cierta distancia).

Luego, se realiza un proceso colectivo de control, ajuste y clasificación de los mismos, que consiste en realizar una ronda leyendo en voz alta en cada grupo uno a uno, mientras el resto de las personas participantes escuchan y evalúan si:

- 1 ¿es comprensible y/o está claramente redactado?,
- 2 ¿es un problema o no?,
- 3 ¿lo comparte el colectivo? ¿consensuamos la existencia de ese problema?,
- 4 lo clasificamos agrupando aquellos problemas que tienen cierta afinidad o se relacionan en el marco de un mismo “proceso”, en el centro del espacio en el cual se está trabajando colectivamente.

Finalmente, se juntan todos los pequeños grupos que hayan participado del abordaje de problemas desde una misma dimensión, e intercambian lo elaborado eliminando las repeticiones para luego en Plenario presentar los “paquetes de problemas” de cada dimensión, viendo el conjunto de cuestiones que se propone trabajar, y ponderando colectivamente las dos o tres más importantes (o graves) de cada dimensión.

## ACTIVIDAD 2

### MODELO PARA COMPRENSIÓN DE PROBLEMAS

Retomando el trabajo de la actividad anterior (1), se vuelven a juntar ahora ya por dimensión los tres grupos, en el marco del universo de problemas identificados en la etapa anterior y a partir de los considerados de mayor relevancia en el Plenario. Se inicia un proceso de reflexión colectiva para establecer relaciones o encadenamientos causales entre unos y otros, construyendo así un modelo integrado de todos los procesos, graficados como un “MAPA DIAGNÓSTICO” por cada una de las dimensiones.

A partir de los problemas considerados como más relevantes que se colocan en algún sector de una superficie de papel amplia y, con los paquetes de problemas desagregados, clasificados y jerarquizados de la actividad anterior, se comienza a buscar algunos de ellos que puedan “explicar **en parte**” esos problemas colocados. Una vez identificados, se los ubica en la superficie de papel y se los relaciona con una flecha cuyo sentido irá del que se considere colectivamente la causa hacia el que se considere colectivamente el efecto. Estas relaciones se van sumando unas a otras, definiendo procesos, y pueden ajustarse en función de nuevos acuerdos arribados en el marco de reflexión colectiva sobre el problema central que se viene haciendo: la Gestión de Riesgos en el municipio o localidad y su entorno. Por último, se agregan de la misma forma los procesos positivos que fueron identificados y clasificados en la actividad anterior.

Es importante aclarar que este “modelo” o “mapa diagnóstico”, es una herramienta técnica y que como tal simplifica la realidad, pero con el objetivo en este caso de permitir tomar decisiones al colectivo que la utiliza (“mapa decisorio”). El funcionamiento de la “realidad” allí graficada, será aquel que éste colectivo acuerde y, en este sentido, será una realidad subjetiva y arbitraria pactada por el colectivo, es decir, “intersubjetiva”, con el objetivo de obtener las mejores condiciones para tomar decisiones juntos y poder transformar esa realidad.

Al final de este momento técnico, se realiza un Plenario donde cada grupo presenta su modelo problemático por dimensión, estableciendo las posibles coincidencias y/o articulaciones entre uno y otro,

evaluando posibles ajustes o correcciones, que permitan la integración que dará por resultado el mapa diagnóstico del conjunto.

### ACTIVIDAD 3

## FRENTES DE ATAQUE O POSIBLES ESTRATEGIAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS

Regresando al trabajo en grupo por dimensión, en función del “Mapa Diagnóstico” elaborado colectivamente, ahora se lo observa como un “MAPA DECISORIO”, es decir, como un mapa de la realidad (acordado intersubjetivamente) sobre la cual se van a tomar decisiones. Posicionados en esa actitud, se debe elegir y acordar qué problema resulta más “crítico” (se puede elegir más de uno) y resaltarlo con un borde más grueso, y posteriormente, identificar cuál de los problemas que forman parte del proceso y que se encuentran en la explicación causal del mismo (hacia atrás en el sentido de las flechas y en la explicación) es considerado colectivamente que tiene mejores condiciones de enfrentar-“atacar” para intentar resolverlo o disminuir sus efectos negativos, resaltándolo con doble raya de borde.

Entonces la consigna consiste en identificar y consensuar los “procesos críticos” y los posibles “puntos de ataque”, para luego visualizar los “procesos positivos” que están sucediendo y se pueden capitalizar para mejorar las condiciones de abordar los puntos de ataque. Luego de este trabajo sobre el modelo problemático, ahora ya como el mapa decisorio, se realiza la transcripción de los procesos críticos, los puntos de ataque y los procesos positivos a una planilla, para posteriormente, ensayar la redacción de una posible “estrategia de acción” para cada punto de ataque.

PROCESOS CRÍTICOS	PUNTOS DE ATAQUE	PROCESOS POSITIVOS	POSIBLES ESTRATEGIAS	ACCIONES / TAREAS

Reunidos en forma plenaria y con todas las estrategias que cada grupo-dimensión propuso, se revisarán nuevamente las coincidencias, superposiciones, articulaciones posibles, para mejorar la redacción si hubiera falta y eliminar repeticiones.

De esta forma, quedará un listado de estrategias posibles único para abordar el problema central: la falta de un Plan para la Gestión de Riesgos en el municipio o localidad y su entorno.

### ACTIVIDAD 4

## VIABILIDAD

Tomando la/s estrategia/s acordada/s colectivamente (registrada/s en la actividad anterior), se reparten las personas asistentes, ahora en función de la pertinencia y relación con cada estrategia. La tarea consiste en identificar todos los actores que están involucrados o son necesarios o pudieran estar interesados en la implementación de las diferentes acciones que materializan la estrategia. Posteriormente, identificar si se encuentran presentes algunos de estos actores en el Taller, o alguna persona que forme parte de esa institución u organismo para consultarlo/a sobre su reacción frente a la convocatoria a llevar adelante la acción sobre la que el grupo esté trabajando y en la cual lo/a involucramos. En su defecto, si no se encuentra presente, el colectivo acordará en función del conocimiento que se tenga sobre el actor, en forma

hipotética, una valoración sobre su posible reacción. Tanto si está presente como si no lo está, se marcará con una cruz en la columna que corresponda:

- **FF** muy favorable
- **F** favorable
- **I** indiferente
- **D** desfavorable
- **DD** muy desfavorable
- **O** neutro
- **≠** no corresponde

ACTOR	VIABILIDAD						
	FF	F	I	D	DD	O	≠
Totales parciales							

Una vez completa la grilla con las ponderaciones para la totalidad de los actores correspondientes a cada estrategia, se suma la cantidad de cruces en cada columna, que dará por resultado la cantidad de actores que serían favorables a la implementación de la acción-estrategia y cuantos no, lo que indicará la viabilidad política (la voluntad política de los actores, en el sentido amplio de la palabra).

En Plenario, se revisan todas las estrategias que resultaron viables. Aquellas que no lo son, se evalúa su posible postergación, o la afectación o impacto de su no implementación, en el resto de estrategias a implementar; evaluando incluso la posibilidad de desarrollar acciones para contribuir a un cambio de actitud o voluntad política en los actores clave correspondientes a cada una.

## DISEÑO Y PROGRAMACIÓN de las estrategias viables

Estrategias / Propuestas	Acciones / Tareas	Actores Responsables (en lo posible responsables mixtos - colectivos)	PLAZOS			RECURSOS		Modo de funcionamiento (del colectivo de actores responsables de materializar las acciones para gestionar y monitorearlas)
			CORTO	MEDIANO	LARGO	FALTANTES	EXISTENTES	

Nuevamente en los grupos por cada estrategia, ahora ya viable, se realiza un pre-diseño, completando las distintas columnas de la grilla de apoyo, definiendo las “acciones y/o tareas” necesarias correspondientes para su implementación, consignando los “plazos” (tiempos de realización), los “recursos” (existentes y faltantes para realizar la acción, ya sean materiales, humanos, económicos, etc.), los “responsables” (se sugiere que sea más de uno y en lo posible como mínimo tres), y el “modo de funcionamiento” que se dan esos actores responsables para llevar adelante (gestionar, implementar, monitorear) las acciones que materializan la estrategia.

En Plenario, se presentan el conjunto de estrategias pre-diseñadas en los grupos, y se organiza el Plan, integrando todas las estrategias y sus acciones en un cronograma general, realizando ajustes y/o cambios de ser necesarios, para darle coherencia al Plan de trabajo territorial, local o municipal para iniciar la Gestión y Reducción de Riesgos. Se identificarán claramente los compromisos y los pasos inmediatos a realizar, abriendo el camino a la gestión colectiva del mismo.

## LÍNEAS DE TRABAJO / PLAN

El plan de trabajo, será conformado por el conjunto de estrategias acordadas y resultantes del taller de planificación para abordar los problemas concretos de la realidad de la gestión integral y la reducción de riesgos de desastres en ese territorio.

Estos materiales son siempre considerados como aproximaciones preliminares en el marco de un proceso de trabajo que sucesivamente irá profundizando su conocimiento y efectividad sobre los problemas que se desea resolver o mitigar.

En este sentido es probable que los primeros acuerdos de trabajo, es decir, la primera versión del plan, sea un conjunto de acciones que contribuyan a generar o mejorar las condiciones para iniciar el proceso de trabajar el o los problemas que se desea/n abordar. Esto significa mejorar las condiciones para el trabajo a realizar, preparar el terreno y la voluntad de los actores de trabajar juntos para resolver esos

problemas. Esto no disminuye el valor o la importancia de esta primera versión del plan, ya que indiscutiblemente son pasos que evidentemente hay que dar en ese territorio y con esos actores.

Es sumamente importante que, cuando se diseñen y programen las estrategias de acción, no sólo se definan las tareas, los responsables, los plazos, los recursos (existente y faltantes) para llevarlas adelante, sino también, el modo de funcionamiento que se dará el grupo de actores responsables de cada tarea, las que llevadas adelante materializarán la estrategia definida. Cabe señalar que, de la experiencia, surge la recomendación de que para cada tarea exista más de un actor responsable de llevarla adelante.

De esta forma entonces, el Plan, nos dará todos los elementos necesarios para realizar la gestión y el monitoreo de la implementación del mismo. En la medida de lo posible, se recomienda la impresión y publicación del Plan, de forma tal de mejorar las condiciones de divulgación y conocimiento.

## GESTIÓN ASOCIADA

La gestión asociada de las decisiones que se tomaron colectivamente durante el taller de planificación, continúa con la voluntad de asociarse para la resolución de un problema que, en nuestro caso refiere a la ausencia de un modo de gestionar integralmente los riesgos a los que está expuesto el territorio del que se trate.

En este sentido, es importante guiarse por lo que quedó acordado en el Plan, donde está toda la información necesaria para la implementación de las estrategias, acciones y tareas que se hayan definido para abordar la problemática, y centralmente, adoptar un modo de funcionamiento que articule y le de coherencia a los diferentes grupos de actores responsables de llevarlas adelante, de modo de poder monitorear los avances y las dificultades que se vayan presentando en la implementación de las mismas.

Aquí sugerimos continuar con la propuesta de funcionamiento explicitada en la Parte III de esta Guía, en el apartado “Inicio del Proceso”, en particular el gráfico que figura en la página 33 de la metodología Gestión Asociada.

## (B) PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA RESPUESTA

La planificación busca consolidar un proceso participativo de intercambio entre todos los actores involucrados, así como elaborar (o actualizar) el Plan Local de Emergencia y Contingencias. Ambos objetivos se necesitan y alimentan mutuamente.

### OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL DE LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA A LA EMERGENCIA

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Consolidar un proceso de planificación participativa de la preparación y la respuesta a la emergencia	Socializar conceptos y miradas comunes sobre gestión de emergencias y desastres entre los actores locales
	Preparar la organización necesaria para responder a las emergencias y desastres
	Preparar y actualizar los planes de contingencia
Elaborar y actualizar el Plan Local de Emergencia y Contingencias	Establecer líneas de trabajo y coordinación, con responsabilidades y plazos
	Establecer compromisos de acción formales y protocolizados en circunstancias definidas

## ACTIVIDAD 1

### CAPACIDADES INSTITUCIONALES e INVENTARIO DE RECURSOS

#### IDENTIFICAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La identificación de la capacidad institucional está relacionada estrechamente a los siguientes pasos de la planificación, en tanto es un insumo fundamental de diagnóstico de todo aquello que se encuentra disponible al nivel local en recursos humanos, técnicos, legales, organizacionales, etc. para responder durante las emergencias. La clave de una buena planificación consistirá, precisamente, en orientar de forma eficiente esos recursos (así como en adoptar acciones para ampliarlos y mejorarlos) hacia acciones coordinadas de preparación y respuesta.

El primer paso para la identificación de la capacidad institucional es la elaboración de un inventario, lo más detallado posible, de los recursos disponibles. Ésta será una herramienta de consulta continua, por lo que debe ser actualizado periódicamente por medio de consultas a todas las organizaciones públicas o privadas que cuenten con algún tipo de recurso potencialmente útil en caso de emergencia.

El segundo paso implica un esfuerzo analítico mayor, pensando colectivamente en la real capacidad (más allá de la simple suma de recursos parciales) para responder a las emergencias en áreas específicas. Esta evaluación es la que nos permitirá, en el siguiente paso de la planificación, organizar los grupos de trabajo para maximizar la utilidad de los recursos disponibles.

## INVENTARIO DE RECURSOS PARA CONTINGENCIAS

Cada institución completará, con el máximo detalle posible, el siguiente cuadro con los recursos disponibles en su institución para ser utilizados en caso de que ocurra un desastre.

INSTITUCIÓN: \_\_\_\_\_

LLENADO POR: \_\_\_\_\_

### 1 DISPOSICIÓN DE RECURSOS HUMANOS

RECURSOS HUMANOS (ej. doctores, apoyo administrativo, conductores, etc.)	CANTIDAD

2 DISPOSICIÓN DE VEHÍCULOS

TIPO DE VEHÍCULO	CANTIDAD	ESTADO

3 EQUIPOS DE ASISTENCIA, RESCATE O COMBATE DE INCENDIOS

EQUIPOS DE ASISTENCIA, RESCATE O INCENDIOS	CANTIDAD	ESTADO

4 EQUIPO DE TELECOMUNICACIONES

EQUIPO DE TELECOMUNICACIONES	CANTIDAD	ESTADO

5 RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS AFECTADAS

RECURSOS PARA ATENCIÓN DE PERSONAS	CANTIDAD	ESTADO

6 OTROS RECURSOS QUE CONSIDERE RELEVANTES

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	ESTADO

EVALUACIÓN DE CAPACIDADES DE RESPUESTA POR ÁREAS FUNCIONALES

ÁREAS FUNCIONALES	CAPACIDAD INSTITUCIONAL (detallar)
COORDINACIÓN INSTITUCIONAL: Disponibilidad de ámbitos legales de articulación interinstitucional (Ley de Creación del SINAE) y su efectivo funcionamiento; nivel de participación y articulación de los grupos sociales, canales de información, solicitudes de apoyo en caso de superación de las capacidades locales, etc.	
SALVAMENTO: Recursos para el aislamiento, búsqueda, rescate y evacuación de la población potencialmente afectada	
SALUD: Capacidad para la atención y traslado de heridos, prevención de epidemias, controles médicos	
HÁBITAT Y SUSTENTO: Disponibilidad de alojamientos temporales, disponibilidad y capacidad de distribución de alimentos, agua, abrigos, etc.	
SOCIAL COMUNITARIA: Disponibilidad de equipos de atención psicosocial, de evaluación de daños y análisis de necesidades canales de información a la comunidad, etc.	
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS: Capacidad para mantener, rehabilitar, (cortar en caso de necesidad), los servicios esenciales, mantenimiento de las zonas de acceso y evacuación, remoción de escombros, etc.	

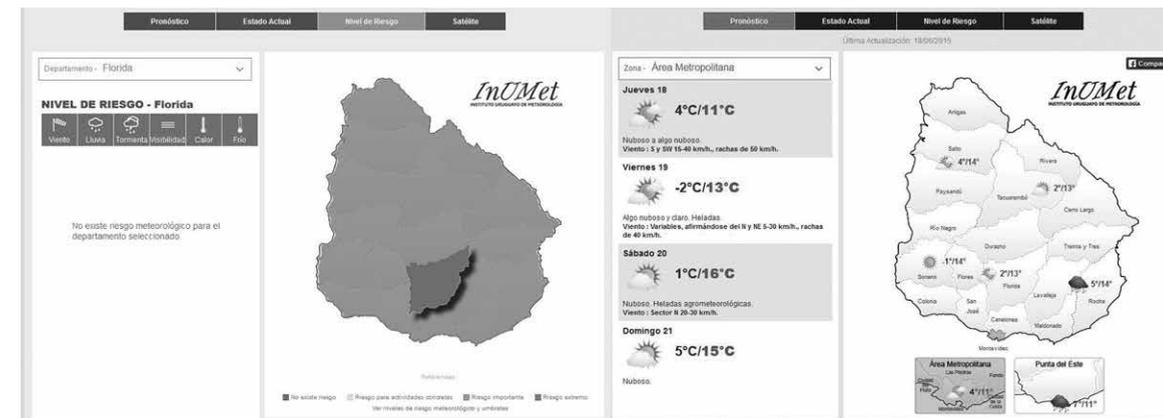
## ACTIVIDAD 2

### SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ALERTA TEMPRANA

Más allá de lo altisonante que pueda resultar la expresión, y de la real complejidad que pueda alcanzar el sistema de información y de alerta temprana al nivel local en el proceso de planificación, es necesario definir las formas en las que es posible monitorear la evolución de los factores que determinan las amenazas identificadas (por ejemplo, las lluvias registradas en las estaciones meteorológicas ubicadas en la cuenca de un río cuya crecida genera inundaciones) y definir aquellos valores o eventos que activan la acción (siguiendo el ejemplo anterior, la altura del río crítica para activar alarmas, iniciar evacuaciones, etc.).

Existen formas de seguimiento que son muy simples, pero que orientan el trabajo a partir de identificar fenómenos naturales cíclicos (temporadas de lluvia, de calor, de tormentas, etc.) y de fenómenos antrópicos (fechas de mayor turismo, festivales, transporte de producción zafra, etc.); esto es el modo más simple de seguimiento de las amenazas, que permite activar fases de preparación y respuesta.

Al nivel nacional, en Uruguay existen formas de Sistemas de Alerta Temprana respecto a Fenómenos Meteorológicos, Incendios Forestales (Sistema de Alerta y Monitoreo de Incendios Forestales), Epidemiológicos (Dengue) y de Sanidad Animal y Vegetal, que pueden ser considerados en la planificación local.



## ACTIVIDAD 3

### ORGANIZACIÓN DE LA RESPUESTA

De acuerdo a la Ley 18.621, el Comité Departamental de Emergencias (CDE) es el órgano responsable de la formulación en el ámbito de sus competencias -y en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias- de las políticas y estrategias al nivel departamental. El Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED) es la instancia de coordinación operativa y técnica al nivel departamental.

Como complemento, ya sea en ese mismo nivel departamental o al nivel municipal, es posible organizar instancias de trabajo que faciliten la coordinación y que favorezcan una participación más eficiente. Estos grupos de trabajo se dividen en dos tipos, correspondientes a dos momentos particulares: durante la fase de normalidad funciona la “Organización para la Gestión Integral del Riesgo”, y durante la fase del impacto del fenómeno adverso se activa la “Organización para las Emergencias”.

En la Organización para la Gestión Integral del Riesgo se definen los grupos de tarea usualmente correspondientes a los trabajos técnico, operativo y educativo. Para cada una de esas áreas se convocará a todas las instituciones y grupos sociales que resulten pertinentes. Estos grupos de trabajo habilitan la posibilidad de que participen también representantes de instituciones y grupos sociales que se encuentran, en primera instancia, lejos de la respuesta a las emergencias, pero que pueden tener un rol importante en la Gestión del Riesgo, como las direcciones de Ordenamiento Territorial, las Instituciones Educativas, etc.

En la Organización para las Emergencias se definen los grupos de trabajo de acuerdo a las áreas funcionales que se evaluaron en el paso anterior, con el liderazgo explícito de una institución en cada una. En algunos casos, como la Salud, es clara la relevancia y liderazgo del Ministerio de Salud Pública; en otras, como Infraestructura y Servicios, que incluye un conjunto más heterogéneo de acciones, la concurrencia interinstitucional es más amplia y, por tanto, requiere un mayor esfuerzo de articulación.

## ACTIVIDAD 4

### PLANES DE CONTINGENCIA

Existen diversos formatos de planes de contingencia; podemos encontrar planes de contingencia estructurados con conceptos militares, otros matizados por expresiones de la cooperación internacional, otros llenos de conceptos técnicos especializados, otros narrados en un lenguaje casi infantil, coloridos y con dibujo. También difieren en las amenazas: es muy diferente un plan de contingencia para un accidente carretero con múltiples heridos que el correspondiente a una inundación que afecta a 6.000 personas. En primera instancia, ninguno es mejor que otro mientras logren satisfacer ciertos niveles de información y coordinación. A continuación se presentan algunos contenidos básicos de un plan de contingencia.

#### A EVENTO ADVERSO

Definir el evento adverso del que tratará el plan de contingencia, delimitando aproximadamente su impacto.

#### B MONITOREO Y ACTIVACIÓN DE LA RESPUESTA, CADENA DE LLAMADOS

Definición de los mecanismos básicos de seguimiento y los valores de alerta, alarma y activación de la respuesta institucional. Deben incluirse los enlaces institucionales con sus datos de contacto, así como

las instrucciones e interpretaciones respecto a la alerta y alarma que serán empleadas para cada caso. La cadena de llamados debe ser explícita, con responsables claros y con mecanismos de reaseguramiento.

### C EVALUACIÓN DE DAÑOS Y ANÁLISIS DE NECESIDADES

Establecer la forma, el procedimiento y los responsables de efectuar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN).

### D ACCIONES DE CONTINGENCIA SUGERIDAS PARA LA COMUNIDAD AFECTADA

Los planes de contingencia elaborados en el marco del CECOED deben incluir un mínimo de recomendaciones dirigidas a la comunidad. En primer lugar, se debe establecer cuáles serían las acciones más seguras y pertinentes a poner en práctica por la comunidad ante el impacto del evento adverso. Una vez definidas estas acciones, se deben dar a conocer ampliamente a todos los sectores de la población, evaluando periódicamente su aplicación mediante simulaciones y/o simulacros programados.

### E PROCEDIMIENTOS DE CONTINGENCIA

Esta es la parte central del plan de contingencia, y a la vez la más disímil de acuerdo a cada evento adverso y cada localidad. Debe plantearse, directa y claramente, qué procedimientos se deben adoptar en cada caso particular que pueda presentar la ocurrencia de la amenaza. Esto incluye mecanismos generales de consulta y toma de decisiones frente a situaciones imprevistas.

### F RESPONSABLES Y COORDINACIÓN

Se deberá establecer quiénes serán los responsables de dirigir, coordinar, desarrollar y apoyar los diferentes procedimientos de contingencia que deban ser implementados frente a cada evento adverso en particular.

Para esto se sugiere que las diferentes instituciones acuerden formalmente entre sí de cuáles procedimientos o acciones específicas se harán cargo, los responsables de las áreas y procedimientos a desarrollar estableciendo cómo se efectuará la coordinación interinstitucional en el sitio de la emergencia, y cuál será el conducto regular para el manejo de la situación. Es importante que los compromisos adquiridos institucionalmente para cada evento en el manejo de la emergencia sean registrados en cada plan de contingencia respectivo.

### G IMPLEMENTACIÓN LOGÍSTICA

Cada plan debe establecer cómo se dispondrán de forma eficiente los recursos, insumos y equipos disponibles, e igualmente cuáles serán necesarios gestionar para garantizar la adecuada contingencia del evento. Determinar y gestionar las necesidades logísticas estableciendo para cada plan de contingencia los recursos existentes, las necesidades más relevantes y el mecanismo de apoyo entre las diferentes instituciones operativas para disponer de los recursos.

## ARTICULACIONES DE LA PLANIFICACIÓN EN EL MARCO DEL SINAE

Es importante recordar que el funcionamiento del Sistema se realiza a partir de una lógica que establece el principio de subsidiariedad, y tanto la planificación territorial orientada a la gestión integral de riesgos como la orientada a la respuesta deben respetar los criterios y los lineamientos de la planificación departamental, regional y nacional. Nos proponemos una coherencia del conjunto que retroalimente y potencie todas las partes.

Para el caso de la planificación territorial de la gestión integral de riesgos (local-municipal-departamental), existen diversas definiciones y aproximaciones a nivel nacional, regional y departamental, plasmadas en políticas, planes, programas o proyectos desde diferentes instituciones y organismos que deben ser respetados y contemplados a la hora de la planificación. También, y en la medida de los tiempos en que se lleve adelante la propuesta de planificación de la presente Guía, en el año 2016 se prevé que Uruguay cuente con una primera versión de Plan Nacional de Gestión Integral y Reducción de Riesgos de Desastres.

Para el caso de la planificación territorial de la respuesta (local-municipal-departamental), y teniendo claro que existen instituciones establecidas para realizar la respuesta primaria frente a cualquier tipo de eventos adversos, ya sean de origen natural o antrópico, la respuesta estará a cargo de las mismas y en la medida que sus capacidades queden superadas, se irá recurriendo a los niveles de subsidiariedad siguientes en sus capacidades de articulación y coordinación, respetando el “Protocolo de Coordinación General del Sistema Nacional de Emergencias durante la Respuesta a Emergencias y Desastres Súbitos” (2014).

Tomando en cuenta que los riesgos no conocen de fronteras, y más allá de los ámbitos de coordinación general de la respuesta, se deben conformar mecanismos de encuentro de mayor o menor formalización que permitan un uso más eficiente de los recursos del sistema. En ese sentido, es relevante la coordinación al nivel interdepartamental, tanto para el abordaje integral de riesgos en territorios comunes (estableciendo sistemas de alerta temprana regionales, por ejemplo) así como para asegurar la disposición oportuna de recursos de respuesta que complementen las capacidades de un departamento eventualmente afectado.

Con ese objetivo, desde la Dirección Nacional del SINAE se promueve la articulación de los CECOED, que puede ir desde un intercambio informal de experiencias y buenas prácticas hasta la aprobación de planes de contingencia comunes.

## SECCIÓN V – PLANIFICACIÓN: ETAPA DE MINOTOREO Y AJUSTE

### PLANIFICACIÓN PARA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS

---

*La Etapa de Reformulación y Ajuste* se materializa con un Seminario que puede realizarse entre 9 y 12 meses de iniciada la implementación estratégica y practicada la gestión asociada derivadas del Taller.

El Seminario tiene la misma estructura que el Taller de Planificación-Gestión, sólo que aquí las primeras tres fases de la secuencia están orientadas a medir el impacto de las estrategias y de las acciones implementadas, y las últimas tres fases, a ajustarlas y/o reformularlas de ser necesario.

Los cambios en el modelo problemático y los nuevos campos del modelo orientarán un ajuste en las anteriores estrategias o la formulación de nuevas, incluyendo el refinamiento de la Gestión Asociada.

En este punto pasa a ser relevante la observación sobre los nuevos actores y en particular sobre el actor colectivo (Gestión Asociada) creado en el proceso metodológico. La construcción de nuevas reglas y procedimientos que fortalezcan la eficiencia sin reducir la voluntad de asociarse, es la tarea primordial en esta reformulación.

### EVALUACIÓN

Es importante concertar instancias de evaluación periódica, así como de actualización de los Planes de Respuesta. Ello se puede hacer posteriormente al desarrollo de ejercicios de simulación o simulacros, de forma tal de incorporar las modificaciones y/o recomendaciones que surjan de los mismos. Es importante tener presente que los planes son documentos de acumulación de experiencias y aprendizajes, esto significa que si bien durante su vigencia son herramientas de orientación clara y unívoca de las acciones que deben llevarse adelante por cada una de las personas e instituciones participantes, se requiere mantener una reflexión permanente sobre su utilidad y, a partir de ello, realizar los correspondientes ajustes.

Asimismo, las evaluaciones (incluyan simulaciones y simulacros o no) son imprescindibles para que los planes no sean simples documentos olvidados en un cajón, sino que constituyan una referencia real de la acción.

### SIMULACIONES Y SIMULACROS

Las simulaciones y simulacros son una práctica fundamental para mejorar nuestros planes y, en definitiva, nuestra capacidad de respuesta a las emergencias y desastres. Es por ello que la Dirección Nacional del SINAIE ha realizado varias prácticas en los últimos años y elaboró la “Guía metodológica para diseñar, implementar y evaluar ejercicios de simulación de emergencias y desastres en Uruguay”, que forma parte de esta publicación. Allí se aportan elementos para orientar ejercicios de simulación a diferentes escalas, incluyendo la territorial.

### BIBLIOGRAFÍA

Bidegain, Mario; Crisci, Carolina; del Puerto, Laura; Inda, Hugo; Mazzeo, Nestor; Taks, Javier; y, Terra, Rafael (2012): *CLIMA DE CAMBIOS*. Nuevos desafíos de adaptación en Uruguay; FAO-MGAP. TCP URU/3302. <http://www.fao.org/climatechange/80141/es/>

Brugnoni, Pablo - *SINAIE (2011): GUÍA PARA ELABORAR UN PLAN DE RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS*. Una mejor preparación y respuesta; PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) del Sistema Naciones Unidas, SINAIE (Sistema Nacional de Emergencias) de Presidencia de la República Oriental del Uruguay; Montevideo.

Brugnoni, Pablo - *SINAIE (2014): PROTOCOLO DE COORDINACIÓN GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS DURANTE LA RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS Y DESASTRES SÚBITOS*; SINAIE, Presidencia de la República Oriental del Uruguay; Montevideo.

Brugnoni, Pablo (2014): presentación del SINAIE; en el marco del Congreso Regional “Políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres”; organizado por SINAIE, SNRCC, UDELAR y Sistema de Naciones Unidas; realizado en Montevideo, el 30 y 31 de octubre de 2014.

Brunner, José Joaquín (1993): “¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?”; conferencia para el Seminario *LA INVESTIGACIÓN EDUCACIONAL LATINOAMERICANA DE CARA AL AÑO 2000*; Comisión Educativa y Sociedad de CLACSO; Punta Tralca, junio 1993.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2002): “*La gestión asociada: Una utopía realista*”; Cuaderno n° 39, CEADEL, 2003; Buenos Aires.

Comisión Interagencial de Evaluación *CEPAL / OPS / PNUD / PNUMA / UNESCO / UNISDR (2010): DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY*; publicado en junio de 2011.

Delgado Ramos, Gian Carlo (2009): *SIN ENERGÍA*. Cambio de paradigma, retos y resistencias; Plaza y Valdés Editores; México.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome (1993): *EPISTEMOLOGÍA POLÍTICA* Ciencia con la gente; Centro Editor de América Latina (CEAL); Buenos Aires, 1993.

GAO – Balanovski, Vivian; Redin, María Elena; Poggiese, Héctor (1999): “PERCEPCIÓN SOCIAL DEL RIESGO. Inundaciones del Arroyo Maldonado: Mapa de Riesgo elaborado con participación comunitaria”; en *INUNDACIONES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES*, Disaster Risk Management Series; Banco Mundial; Washington, 2001.

Guimarães Mehedff, Carmen y García, Cid; organizadores (2005): *METODOLOGIA PARA FORMAÇÃO DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS*; FLACSO Brasil y Ministério do Trabalho e Emprego; Brasil.

Honty, Gerardo; Lobato, Virginia; Mattos, Jorge (2005): *ENERGÍA 2025: Escenarios energéticos para el MERCOSUR*; CLAES, Coscoroba, Montevideo.

Lavell, Allan (1992): “Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso”; en Andrew Maskrey, compilador (1993): *LOS DESASTRES NO SON NATURALES*; La Red, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Lavell, Allan (2011): “Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica”; elaborado en el marco del Proyecto UICN-FLACSO sobre Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático; Secretaría General de la FLACSO y La Red para el Estudio Social de la Prevención de Desastres en América Latina. Págs. 36 a 40.

Lavell, Allan y Brenes, Alonso (2014): “Desarrollo seguro, sostenibilidad y gestión del riesgo de desastres”; en A. Bonilla Soria, I. Álvarez Echandi, S. Sáenz Breckenridge editores (2014) *POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades; FLACSO y CAF; San José, Costa Rica.

Matus, Carlos (1998): *TEORÍA del JUEGO SOCIAL*; ediciones de la UNLa (Universidad Nacional de Lanús), Colección Planificación y Políticas Públicas, 1ra. edición 2007, Argentina.

Matus, Carlos (1998): video de entrevista sobre planificación estratégica situacional

- o Parte I <https://www.youtube.com/watch?v=FNuyqy827wU>
- o Parte II [https://www.youtube.com/watch?v=Oaq3V\\_kKHFk](https://www.youtube.com/watch?v=Oaq3V_kKHFk)
- o Parte III <https://www.youtube.com/watch?v=CpbIWCzhIIQ>

Matus, Carlos (1998): problemas de gobierno <https://www.youtube.com/watch?v=RjE7mDefAW8>

Morróni, Walter (2011): “Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social”; en *PENSAMIENTO CRÍTICO Y SUJETOS COLECTIVOS EN AMÉRICA LATINA*, del Núcleo-Red Interdisciplinario Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos, de la Universidad de la República; Udelar y Ediciones Trilce; Montevideo.

Natenzon, Claudia (1995): *CATÁSTROFES NATURALES, RIESGO E INCERTIDUMBRE*; FLACSO / Serie Documentos e Informes de Investigación Nro. 197; Buenos Aires, diciembre 1995.

Poggiese, Héctor (1994): *METODOLOGÍA FLACSO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN* (Planificación Participativa y Gestión Asociada); en Proyecto “Del Conflicto Potencial a la Cooperación Potencial”, UNESCO y Programa Hidrológico Internacional para América Latina y el Caribe.

Poggiese, Héctor (1998): “La participación ciudadana en la reconstrucción”; presentación realizada en Segunda Jornada Chaqueña de Desarrollo Humano, del *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1998 DE LA PROVINCIA DEL CHACO*, Gobierno de la Provincia del Chaco, Secretaría de Desarrollo Social; en *INFORME ARGENTINO SOBRE DESARROLLO HUMANO 1998*, Tomo II, Programa Argentino de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión de Ecología y Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación [http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=442](http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=442)

Poggiese, Héctor (2011): *PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y GESTIÓN ASOCIADA* (PPGA) Metodologías; Espacio Editorial; Buenos Aires.

Redín, María Elena; Morróni, Walter (2002): “Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana”; en edición del *SEMINARIO: GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES*. Metodologías de Participación, Redes y Movimientos Sociales; 22, 23 y 24 de Noviembre de 2002; Porto Alegre, Brasil; editado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Robirosa, Mario (1985): “La articulación transdisciplinaria de conocimientos en la planificación y gestión ambiental del desarrollo”; en Enrique Leff, compilador (1986): *LOS PROBLEMAS DEL CONOCIMIENTO Y LA PERSPECTIVA AMBIENTAL DEL DESARROLLO*; Siglo XXI editores; México (segunda edición, 2000).

Robirosa, Mario (2010): *TURBULENCIA Y GESTIÓN PLANIFICADA*. Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional; EUDEBA (2014); Buenos Aires.

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.

Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2010): *GUIA COMUNITARIA DE GESTIÓN DE RIESGOS 2010*; Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de Ecuador; [http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/guia\\_comunitaria\\_gestion\\_riesgos.pdf](http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/guia_comunitaria_gestion_riesgos.pdf)

Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Ministerio de Educación (2012): *PLAN INSTITUCIONAL DE EMERGENCIAS PARA CENTROS EDUCATIVOS*. Preparémonos para manejar mejor las emergencias y desastres; Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Ministerio de Educación de Ecuador; <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/down->

SINAE (2014): *GUIA FAMILIAR PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS*; AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) de la Embajada de España en Uruguay, AUCL (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional) y SINAE (Sistema Nacional de Emergencias) de Presidencia de la República Oriental del Uruguay; Montevideo.

Wilches-Chaux, Gustavo (1988). *La vulnerabilidad global*. En *Pensar Globalmente*, Sección 3. Bogotá.

## ANEXOS

---

### ANEXO 1

Propuesta de agenda para las actividades de la Etapa Preparatoria de la planificación, etapa común tanto para la planificación de la gestión integral de riesgos como para la planificación de la respuesta.

#### PLANIFICACIÓN – *ETAPA PREPARATORIA*

- PROPUESTA DE PROCESO
- EVENTOS ADVERSOS / VULNERABILIDADES
- MATRIZ DE RIESGOS
- MAPA DE RIESGOS / ESCENARIOS

#### PERCEPCIÓN SOCIAL DE RIESGOS

- GRUPO FOCAL (3 horas)

Plenario:

**30 minutos** – PRESENTACIÓN Y ENCUADRE DEL PROCESO que se inicia

- Marco institucional

- Marco conceptual
- Propuesta de trabajo

*Trabajo en grupos:*

#### **75 minutos** – EVENTOS ADVERSOS OCURRIDOS

- Eventos adversos ocurridos
- Daños producidos
- Prácticas adoptadas
- Propuestas o acciones

*Plenario:*

#### **45 minutos** – MAPEO

En un mapa del sector-localidad-municipio, identificar y mapear los eventos adversos, los daños producidos, las prácticas adoptadas y las propuestas

#### **30 minutos** – ACUERDOS DE TRABAJO

- Información local-municipal, departamental, regional (mapas de riesgos específicos técnico-institucionales, informes/estudios/documentos relacionados con la gestión de riesgos, recursos humanos y materiales, etc.)
- Actores
- Entrevistas
- Casos típicos

#### • ENTREVISTAS HISTÓRICO-BIOGRÁFICAS

Las entrevistas abarcan una diversidad de tipo de personas y una distribución en el territorio: a) perjudicados directos que aunque se ven afectados permanecen con actividades diferentes (comerciante, docente, vecino que trabaja fuera del barrio, uno que vive en otro barrio pero trabaja en el barrio, estudiante, etc.); b) perjudicados indirectos (viven próximos al área afectada<sup>26</sup>).

#### • CASOS TÍPICOS

A partir de la identificación y registro de casos típicos, se realiza una caracterización de cada uno de ellos, buscando y procesando mayor información sobre los mismos.

NOTA: las entrevistas histórico-biográficas y el relevamiento de casos típicos se realizan a partir de lo acordado en la reunión de grupo focal y en tiempos adicionales a los que insuma cada actividad del grupo.

---

<sup>26</sup> b) perjudicados indirectos (viven próximos al área afectada)

## MATRIZ Y MAPA DE RIESGOS

- GRUPO FOCAL (3 horas)
- EVENTOS ADVERSOS

Trabajo en grupos:

**45 minutos** – EVENTOS ADVERSOS (presente y futuro)

- Presentes
- Futuras

Plenario:

30 minutos – establecer la **PROBABILIDAD** de ocurrencia de los eventos adversos (pasados, presentes, futuros)

probabilidad	definición
ALTA	El evento adverso ya se ha materializado en el lugar y con alta frecuencia, o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia
MEDIA	El evento adverso se ha manifestado con mediana frecuencia, o si bien no se ha manifestado, existen indicios importantes de su futura ocurrencia
BAJA	El evento adverso nunca se ha materializado o lo ha hecho muy poco, y no existen indicios, o son muy leves, que señalen su futura ocurrencia

## VULNERABILIDADES

Trabajo en grupos:

**60 minutos** – VULNERABILIDADES

- Población
- Infraestructura y bienes de producción
- Ambiente
- Gestión – Institucionalidad - Organización

Plenario:

**45 minutos** – establecer la gravedad del **IMPACTO** en función de las vulnerabilidades identificadas

impacto esperado	definición
SEVERO	Eventos adversos que podrían afectar en gran medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar
MODERADO	Eventos adversos que podrían afectar en mediana medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar
LEVE	Eventos adversos de impacto restringido con escasa y débil afectación en la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar

MATRIZ DE RIESGOS

Plenario:

**30 minutos** – establecer los niveles de RIESGO

	impacto LEVE	impacto MO-DERADO	impacto SEVERO
probabilidad ALTA	Riesgo moderado	Riesgo elevado	Riesgo inaceptable
probabilidad MEDIA	Riesgo tolerable	Riesgo moderado	Riesgo elevado
probabilidad BAJA	Riesgo aceptable	Riesgo tolerable	Riesgo moderado

Ejemplo: Matriz de Riesgos Montes del Plata, Colonia (2012)

	LEVE	MODERADO	SEVERO
ALTA		- Problemática social	- Siniestros por aumento de flujo de tránsito
MEDIA		- Sabotaje - Eventos climáticos adversos fuertes	- Evento sanitario masivo
BAJA			- Siniestros por sustancias peligrosas - Siniestros fluviales - Siniestros del emprendimiento Montes del Plata

Ejemplo: Matriz de Riesgos Puerto de Montevideo (2013)

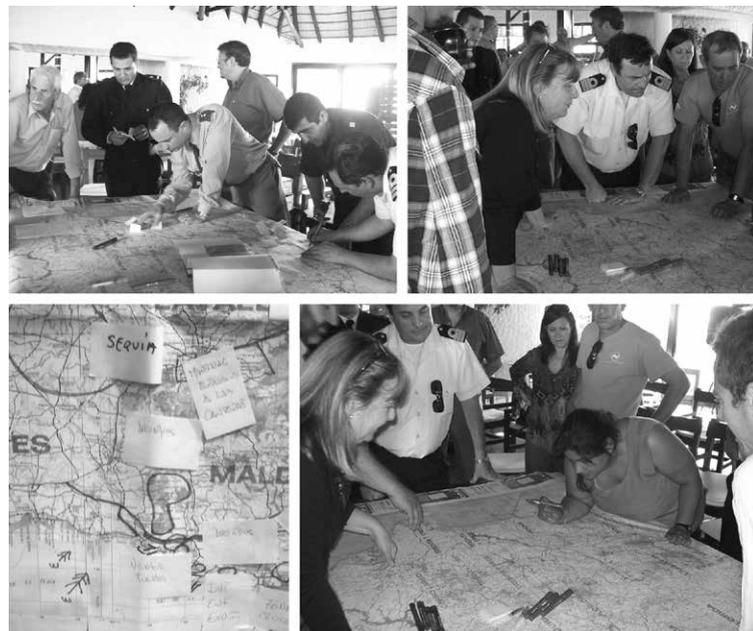
	LEVE	MODERADO	SEVERO
probabilidad de ocurrencia ALTA	Riesgo moderado	Riesgo elevado	Riesgo inaceptable
probabilidad de ocurrencia MEDIA	Riesgo tolerable - Choques de vehículos en zonas operativas - Choques de vehículos en zonas de tránsito - Derrame de combustible en dársena	Riesgo moderado - Aumento de la actividad portuaria - Incendio y explosiones en buques - Actividades de narcotráfico - Eventos climáticos adversos - Contaminación - Cementerio de barcos (en la Bahía) - Bloqueo de accesos	Riesgo elevado
probabilidad de ocurrencia BAJA	Riesgo aceptable - Escape de ganado en pie - Rotura equipo de izaje - Buques de mayor porte - Nuevos proyectos (ej.: silos) - Caída de focos y monopostes - Incidentes por actividades off shore - Intoxicación en bodegas contaminadas - Fuegos artificiales	Riesgo tolerable - Incendio y explosiones en instalaciones portuarias - Caída contenedores al agua - Derrames IMDG (sustancias peligrosas) - Eventos graves (accidentes en instalaciones o infraestructura) periféricos al recinto portuario - Enfermedades transmisibles que ingresan al Puerto - Abordaje de buques (choque) en dársenas de atraque - Fugas NH3 (amoníaco) - Amenaza de atentados (daños a buques, bomba, etc.)	Riesgo moderado - Obstrucción canal navegable por hundimiento - Atentados / Incidentes informáticos - Posibilidad de accidentes en Refinería de ANCAP + ALUR + Alcoholes - Incidentes en la actividad de cruceros - Atentado terrorista (efectivo) - Incidentes en la futura planta regasificadora

## MAPA DE RIESGOS

Plenario:

**60 minutos** – Integración de toda la información registrada y obtenida al momento, relacionada con el mapeo de los riesgos, identificados por ámbitos técnicos-institucionales y por la percepción social, elaborando un único “Mapa de Riesgos” a nivel municipal-local, completo y actualizado a partir de la diversidad de actores que participan del proceso tanto de nivel local-municipal, como departamental y/o nacional.

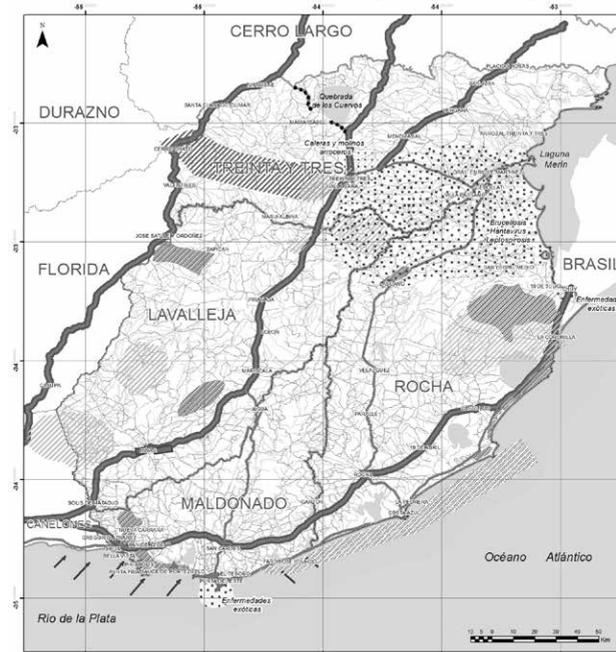
Ejemplo: Mapa de Riesgos Región Este (2013)



Ejemplo: Mapa de Riesgos Región Este (2013)

### REGION ESTE - Identificación de amenazas y vulnerabilidades

Taller realizado en Punta Ballena, Maldonado (21 de noviembre de 2012)



- |   |                            |                      |
|---|----------------------------|----------------------|
| <b>Amenazas</b>                                       |                            |                      |
| — Ruta con peligro por tránsito                       | □ Zona de alije            | ▨ Incendios          |
| — Ruta con tránsito de materiales peligrosos y madera | □ Contaminación del aire   | ▨ Inundaciones       |
| — Vientos fuertes                                     | □ Derrame de hidrocarburos | ▨ Material explosivo |
|   | □ Epidemias                | ▨ Megaminería        |
|   |                            | ▨ Sequía             |
| <b>Vulnerabilidades</b>                               |                            |                      |
| ••••• Ruta con dificultades para su tránsito          | □ Área costera vulnerable  | □ Área vulnerable    |



Ejemplo: Mapa de Riesgos Puerto de Montevideo (2013)



## ANEXO 2

Propuesta de agenda para las actividades de la Etapa de Implementación Estratégica, de la planificación para la gestión integral de riesgos.

### PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS

- TALLER DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA (ej.: Taller de planificación Región Este 2013)
- GESTIÓN ASOCIADA

## ACTIVIDAD 1

### PENSAR LA SITUACIÓN (2 horas)

Se organizan grupos de no más de 10 personas, intentando que cada grupo quede compuesto por la mayor diversidad de perspectivas (saberes, disciplinas, sectores, niveles de gestión, etc.) presentes. Todos los grupos trabajan con la misma consigna: analizar la situación de la Gestión y Reducción de Riesgos en el territorio, o municipio o localidad, y su entorno.

El análisis situacional y dialógico se realiza colectivamente, y se va registrando en papelógrafos (registro público y único del proceso) que ordenan y sistematizan el diálogo según cuatro aspectos de indagación: TENDENCIAS (estructurales –mundiales- y no estructurales –América Latina, región, MERCOSUR-), CONDICIONANTES (restricciones –externas al proceso-, deficiencias –propias de los actores que participan del proceso-, riesgos, potencialidades –aquello positivo o negativo que todavía no ocurre pero puede ocurrir), PROCESOS POSITIVOS (acciones que se están llevando adelante en el presente y que consideramos que contribuyen a disminuir o mitigar la problemática existente) y ACTORES (involucrados, necesarios, interesados en la resolución de la problemática).



Ejemplo: Taller de planificación Región Este (2013)

### PROBLEMAS (2 horas)

Para esta dinámica se proponen tres dimensiones de abordaje del problema de la falta de un Plan para la Gestión y Reducción de Riesgos en el territorio, o municipio o localidad, y su entorno: (a) funcionamiento-gestión, (b) socio-cultural, (c) ambiente-desarrollo.

Se cuidará que las personas trabajen en las dimensiones que más competencia tienen. Se reorganizarán grupos de unas seis personas, que a su vez se repartirán en forma equitativa en las tres dimensiones.

En función del Análisis de Situación elaborado colectivamente y registrado en los papelógrafos a la vista de todos/as, se propone que se redacten y escriban en forma individual cinco (5) PROBLEMAS que a criterio de cada persona sean fundamentales, en relación a la Gestión de Riesgos en el municipio o localidad

y su entorno, en cinco (5) tarjetas/papeles separados, con letra grande y clara (para que pueda ser leído a cierta distancia).

Luego, se realiza un proceso colectivo de control, ajuste y clasificación de los mismos, que consiste en realizar una ronda leyendo en voz alta en cada grupo uno a uno, mientras el resto de las personas participantes escuchan y evalúan si:

- 5) ¿es comprensible y/o está claramente redactado?,
- 6) ¿es un problema o no?,
- 7) ¿lo comparte el colectivo? ¿consensuamos la existencia de ese problema?,
- 8) lo clasificamos agrupando aquellos problemas que tienen cierta afinidad o se relacionan en el marco de un mismo “proceso”, en el centro del espacio en el cual se está trabajando colectivamente.

Finalmente, se juntan todos los pequeños grupos que hayan participado del abordaje de problemas desde una misma dimensión, e intercambian lo elaborado eliminando las repeticiones; para luego en Plenario presentar los “paquetes de problemas” de cada dimensión, viendo el conjunto de cuestiones que se propone trabajar, y ponderando colectivamente las dos o tres más importantes (o graves) de cada dimensión.



Ejemplo: Taller de planificación Región Este (2013)

## ACTIVIDAD 2

### MODELO PARA COMPRENSIÓN DE PROBLEMAS (4 horas)

Retomando el trabajo de la actividad anterior (1), se vuelven a juntar ahora ya por dimensión los tres grupos, en el marco del universo de problemas identificados en la etapa anterior y a partir de los considerados de mayor relevancia en el Plenario se inicia un proceso de reflexión colectiva para establecer relaciones o encadenamientos causales entre unos y otros. Se construirá así un modelo integrado de todos los procesos, graficados como un “MAPA DIAGNÓSTICO” por cada una de las dimensiones.

Identificados los problemas que se consideran como más relevantes, se colocan en algún sector de una superficie de papel amplia y, con los paquetes de problemas desagregados, clasificados y jerarquizados de la actividad anterior, se comienza a buscar algunos de ellos que puedan “explicar en parte” esos problemas colocados, ubicándolos en la superficie de papel y relacionándolos con una flecha cuyo sentido irá del que se considere colectivamente la causa hacia el que se considere colectivamente el efecto. Estas relaciones se van sumando unas a otras, definiendo procesos, y pueden ajustarse en función de nuevos acuerdos arribados en el marco de reflexión colectiva sobre el problema central que se viene haciendo: la Gestión de Riesgos en el municipio o localidad y su entorno. Por último, se agregan de la misma forma los procesos positivos que fueron identificados y clasificados en la actividad anterior.

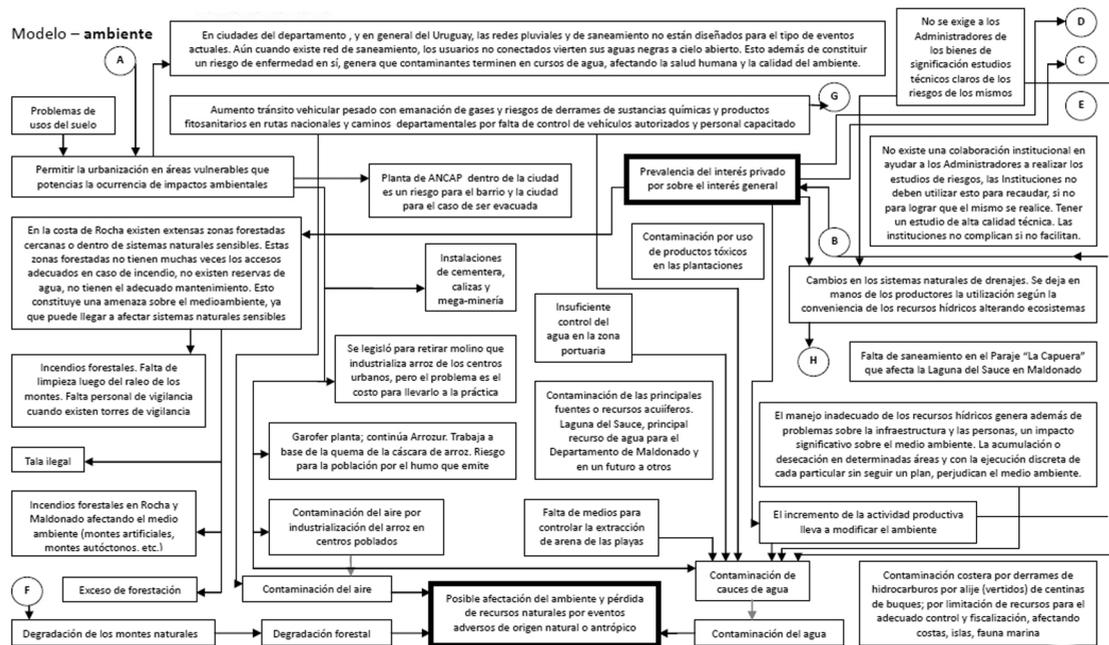
Es importante aclarar que este “modelo” o “mapa diagnóstico”, es una herramienta técnica, que como toda herramienta simplifica la realidad, pero con el objetivo en este caso, de permitir tomar decisiones al colectivo que la utiliza (“mapa decisorio”). El funcionamiento de la “realidad” allí graficada, será aquel que éste colectivo acuerde y, en este sentido, será una realidad subjetiva y arbitraria, pactada por el colectivo, es decir, “intersubjetiva”, con el objetivo de obtener las mejores condiciones para tomar decisiones juntos y poder transformar esa realidad.

Al final de este momento técnico, se realiza un Plenario donde cada grupo presenta su modelo problemático por dimensión, estableciendo las posibles coincidencias y/o articulaciones entre uno y otro,

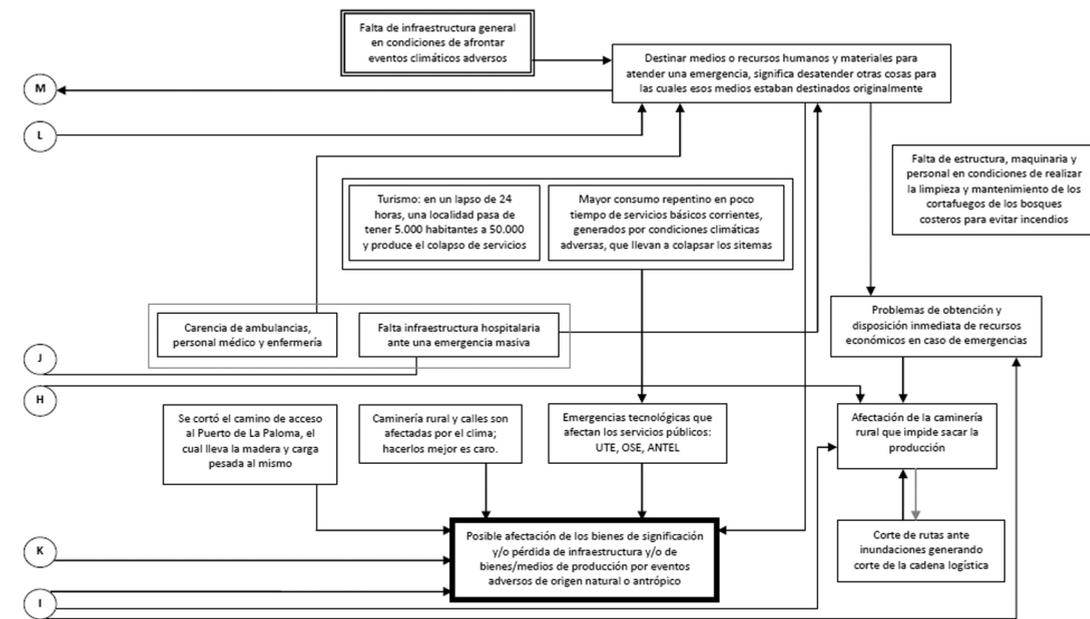
evaluando posibles ajustes o correcciones, que permitan la integración que dará por resultado el mapa diagnóstico del conjunto.



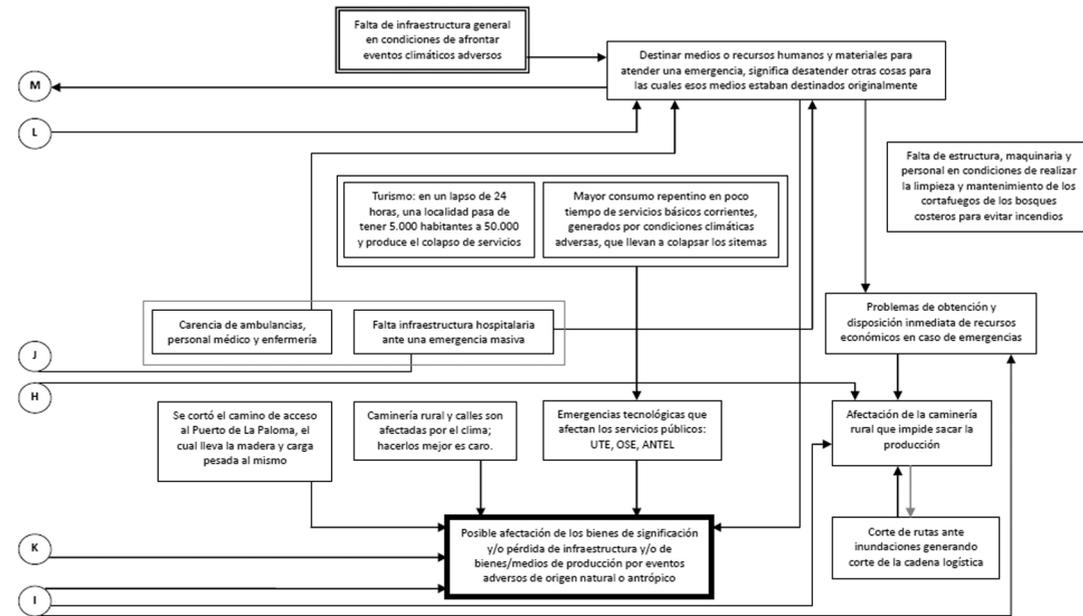
Ejemplo: Taller de planificación Región Este (2013)



**Modelo – bienes de significación**



Modelo – bienes de significación



### ACTIVIDAD 3

#### FRENTE DE ATAQUE o POSIBLES ESTRATEGIAS para resolver los problemas (4 horas)

Regresando al trabajo en grupo por dimensión, en función del “Mapa Diagnóstico” elaborado colectivamente, ahora se lo observa como un “MAPA DECISORIO”, es decir, como un mapa de la realidad (acordado intersubjetivamente) sobre el cual se van a tomar decisiones. Posicionados en esa actitud, se debe elegir y acordar qué problema resulta más “crítico” (se puede elegir más de uno) y se lo resalta con un borde más grueso. Posteriormente, se identificarán cuáles de los que forman parte del proceso y que se encuentran en la explicación causal del problema (hacia atrás en el sentido de las flechas y en la explicación) es considerado colectivamente que tienen mejores condiciones de enfrentar-“atacar” para intentar resolverlo o disminuir sus efectos negativos, resaltándolo con doble raya de borde.

Entonces, la consigna consiste en identificar y consensuar los “procesos críticos” y los posibles “puntos de ataque”, para luego visualizar los “procesos positivos” que están sucediendo y se pueden capitalizar para mejorar las condiciones de abordar los puntos de ataque. Luego de este trabajo sobre el modelo problemático, ahora ya como el mapa decisorio, se realiza la transcripción de los procesos críticos, los puntos de ataque y los procesos positivos a una planilla, para posteriormente, ensayar la redacción de una posible “estrategia de acción” para cada punto de ataque.

PROCESOS CRÍTICOS	PUNTOS DE ATAQUE	PROCESOS POSITIVOS	POSIBLES ESTRATEGIAS	Acciones / tareas

Reunidos en forma plenaria y con todas las estrategias que cada grupo-dimensión propuso, se revisarán nuevamente las coincidencias, superposiciones, articulaciones posibles, para mejorar la redacción si hiciera falta y eliminar repeticiones.

De esta forma quedará un listado de estrategias posibles único para abordar el problema central: la falta de un Plan para la Gestión de Riesgos en el municipio o localidad y su entorno.



Procesos Críticos	Puntos de ataque	Procesos positivos	Posibles estrategias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible pérdida de vidas humanas y/o afectación de la salud (tanto de la población portuaria como de la población en tránsito) frente a eventos adversos de origen natural o antrópico</li> </ul> <p><i>Durante el taller, se compartió entre los/as asistentes que tanto los tres “puntos de ataque” como las cinco “posibles estrategias” identificadas, también contribuyen a mejorar la gestión integral y reducción de riesgos en relación a los otros dos “procesos críticos” considerados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible afectación del ambiente y/o pérdida de recursos naturales por la ocurrencia de eventos adversos de origen natural o antrópico</li> <li>• Posible afectación y/o pérdida de bienes de significación para el Puerto de Montevideo, ya sea infraestructura y/o bienes/medios de producción por la ocurrencia de eventos adversos de origen natural o antrópico</li> </ul>	1) Problemas de comunicación en las emergencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bomberos y Prefectura están articulando y acordando los modos de abordar las emergencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Elaborar un protocolo para actuar en emergencias que tome como base los documentos antecedentes, entre la comunidad portuaria</li> <li>b) Elaborar un plan de comunicaciones del Puerto que contemple las comunicaciones en las emergencias</li> </ul>
	2) Dificultades y accidentes de tránsito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de accesos por Washington y por Acceso Norte</li> <li>- Se está desarrollando control de vehículos con TAG por algunos accesos al Puerto</li> <li>- Consultora contratada por el MTOP está haciendo un estudio del tránsito</li> <li>- MGAP está estudiando cambios para mejorar los flujos de tránsito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) Elaborar un plan de ordenamiento del tránsito del Puerto, que incluya vías de circulación de emergencias y el mantenimiento de la infraestructura</li> </ul>
	3) Falta de capacitación y toma de conciencia		<ul style="list-style-type: none"> <li>d) Capacitación por la especificidad del trabajo en el Puerto (ejemplo: Bomberos)</li> <li>e) Capacitación en planes de emergencia</li> </ul>

Procesos Críticos	Puntos de ataque	Procesos positivos	Posibles estrategias
Problemas de obtención y disposición inmediata de recursos económicos en caso de emergencias.	Falta de infraestructura en general en condiciones de enfrentar procesos adversos.		Integración y coordinación de los recursos existentes a nivel regional y avanzar en acuerdos de complementariedad. Insistir en la necesidad de que cada institución asigne un presupuesto específico para respuesta.
Prevalencia del interés privado por sobre el interés general.	Falta de control y fiscalización del uso del suelo. El marco legal asigna responsabilidad y recursos para planificar y actuar, pero estos no se materializan en tiempo y forma.		Identificar marcos normativos específicos para GIR. Generar documentos técnicos que demuestren argumentos claros de la necesidad de ese control y fiscalización y competencias. Identificar recursos necesarios y/o faltantes para desarrollar la tarea. Colocar en la agenda política esta necesidad, lo que implica buscar alianzas con otros actores.

## ACTIVIDAD 4

### VIABILIDAD (2 horas)

Tomando la/s estrategia/s acordada/s colectivamente (registrada/s en la actividad anterior), se reparten las personas asistentes, ahora en función de la pertinencia y relación con cada estrategia. La tarea consiste en identificar todos los actores que están involucrados o son necesarios o pudieran estar interesados en la implementación de las diferentes acciones que materializan la estrategia. Posteriormente, identificar si se encuentran presentes algunos de estos actores en el Taller, o alguna persona que forme parte de esa institución u organismo, para consultarlo/a sobre su reacción frente a la convocatoria a llevar adelante la acción sobre la que el grupo esté trabajando y en la cual lo/a involucramos. En su defecto, si no se encuentra presente, el colectivo acordará en función del conocimiento que se tenga sobre el actor, en forma hipotética, una valoración sobre su posible reacción. Tanto si está presente como si no lo está, se marcará con una cruz en la columna que corresponda:

- **FF** muy favorable
- **F** favorable
- **I** indiferente
- **D** desfavorable
- **DD** muy desfavorable
- **O** neutro
- **≠** no corresponde

ACTOR	VIABILIDAD						
	FF	F	I	D	DD	O	≠
Totales parciales							

Una vez completa la grilla con las ponderaciones para la totalidad de los actores correspondientes a cada estrategia, se suma la cantidad de cruces en cada columna, que dará por resultado la cantidad de actores que serían favorables a la implementación de la acción-estrategia y cuantos desfavorables, lo que indicará la viabilidad política o no de la misma (la voluntad política de los actores, en el sentido amplio de la palabra).

En Plenario, se revisan todas las estrategias que resultaron viables. Aquellas que no lo son, se evalúa su posible postergación, o la afectación o impacto de su no implementación, en el resto de estrategias a implementar; valorando incluso la posibilidad de desarrollar acciones para contribuir a un cambio de actitud o voluntad política en los actores claves correspondientes a cada una.

Ejemplo: Taller de planificación Puerto de Montevideo (2013)

Estrategia posible	ACTORES	FF	F	O	D	DD	I	≠
a) y b)	MSP (ministerio de salud pública)						X	
	DNB (dirección nacional de bomberos)		X					
	Prefectura		X					
	CECOED Montevideo	X						
	ASSE						X	
	ANP		X					
	MTSS							
	SUPRA							
Totales		1 FF	3 F				2 I	

Estrategia posible	ACTORES	FF	F	O	D	DD	I	≠
c)	MGAP		X					
	MTOP		X					
	ANP		X					
	Prefectura		X					
	Aduana			X				
	MTSS							
	SUPRA							
Totales			4 F	1 O				
d) y e)	Operadores portuarios				X			
	ANP		X					
	CENNAVE		X					
	DNB		X					
	Prefectura		X					
	CECOED Montevideo		X					
	MTSS							
	SUPRA							
Totales			5 F		1 D			

### DISEÑO Y PROGRAMACIÓN de las estrategias viables (2 horas)

Nuevamente en los grupos por cada estrategia, ahora ya viable, se realiza un pre-diseño, completando las distintas columnas de la grilla de apoyo, definiendo las “acciones y/o tareas” necesarias correspondientes para su implementación, consignando los “plazos” (tiempos de realización), los “recursos” (existentes y faltantes para realizar la acción, ya sean materiales, humanos, económicos, etc.), los “responsables” (se sugiere que sea más de uno y en lo posible como mínimo tres), y el “modo de funcionamiento” que se dan esos actores responsables para llevar adelante (gestionar, implementar, monitorear) las acciones que materializan la estrategia.

Estrategias / Propuestas	Acciones / Tareas	Actores Responsables (en lo posible responsables mixtos - colectivos)	Plazos	Recursos	Modo de funcionamiento (del colectivo de actores responsables de materializar las acciones para gestionar y monitorearlas)

Estrategias / Propuestas	Acciones / Tareas	Actores Responsables (en lo posible responsables mixtos - colectivos)	Plazos			Recursos			Modo de funcionamiento (del colectivo de actores responsables de materializar las acciones para gestionar y monitorearlas)		

En Plenario, se presentan el conjunto de estrategias pre-diseñadas en los grupos, y se organiza el Plan, integrando todas las estrategias y sus acciones en un cronograma general, realizando ajustes y/o cambios de ser necesario para darle coherencia al Plan de trabajo territorial, local o municipal para iniciar la Gestión y Reducción de Riesgos, identificando claramente los compromisos y los pasos inmediatos a realizar, y abriendo el camino a la gestión colectiva del mismo.

Estrategias / Propuestas	Acciones / Tareas	Actores Responsables (en lo posible responsables mixtos - colectivos)	Plazos	Recursos		Modo de funcionamiento (del colectivo de actores responsables de materializar las acciones para gestionar y monitorearlas)
				faltantes	existentes	
(general) Plan de Gestión Integral y Reducción de Riesgos del Puerto de Montevideo	Llevar adelante las cinco estrategias resultantes de esta primera versión del Plan (a, b, c, d, e)	Grupo planificador (actores que transitaron el proceso de elaboración del Plan)	Próxima reunión miércoles 19/2/14		Lugar físico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plenarios periódicos de gestión y monitoreo (una vez por mes)</li> <li>• Grupos de Trabajo ad-hoc que asumen la responsabilidad de la implementación de cada una de las estrategias, y que presentan sus avances en los Plenarios</li> </ul>
(a) Elaborar un protocolo para actuar en emergencias, que tome como base los documentos antecedentes, entre la comunidad portuaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformación de Grupo de Trabajo ad-hoc específico</li> <li>- Recopilación de todos los antecedentes y legislación aplicable</li> <li>- Negociaciones interinstitucionales mientras se elabora el Plan</li> </ul>	Grupo de Trabajo ad-hoc a definir ANP	Seis meses (+ – dos meses)	Traer experiencias (aeropuerto, Buenos Aires, etc.)	Lugar físico	Grupo de Trabajo ad-hoc que produce avances en reuniones de trabajo que va pactando con la frecuencia que considere pertinente y que en cada Plenario periódico del Grupo planificador presenta/consensua esos avances hasta terminar la tarea.

Estrategias / Propuestas	Acciones / Tareas	Actores Responsables (en lo posible responsables mixtos - colectivos)	Plazos	Recursos		Modo de funcionamiento (del colectivo de actores responsables de materializar las acciones para gestionar y monitorearlas)
				faltantes	existentes	
(b) Elaborar un plan de comunicaciones del Puerto que contemple las comunicaciones en las emergencias		Grupo de Trabajo ad-hoc a definir			Lugar físico	Grupo de Trabajo ad-hoc que produce avances en reuniones de trabajo que va pactando con la frecuencia que considere pertinente y que en cada Plenario periódico del Grupo planificador presenta/consensua esos avances hasta terminar la tarea.
c) Elaborar un plan de ordenamiento del tránsito del Puerto, que incluya vías de circulación de emergencias y el mantenimiento de la infraestructura		Grupo de Trabajo ad-hoc a definir			Lugar físico	Grupo de Trabajo ad-hoc que produce avances en reuniones de trabajo que va pactando con la frecuencia que considere pertinente y que en cada Plenario periódico del Grupo planificador presenta/consensua esos avances hasta terminar la tarea.

Estrategias / Propuestas	Acciones / Tareas	Actores Responsables (en lo posible responsables mixtos - colectivos)	Plazos	Recursos		Modo de funcionamiento (del colectivo de actores responsables de materializar las acciones para gestionar y monitorearlas)
				faltantes	existentes	
(d) Capacitación por la especificidad del trabajo en el Puerto (ejemplo: Bomberos)					Lugar físico	Grupo de Trabajo ad-hoc que produce avances en reuniones de trabajo que va pactando con la frecuencia que considere pertinente y que en cada Plenario periódico del Grupo planificador presenta/consensua esos avances hasta terminar la tarea.
(e) Capacitación en planes de emergencia					Lugar físico	Grupo de Trabajo ad-hoc que produce avances en reuniones de trabajo que va pactando con la frecuencia que considere pertinente y que en cada Plenario periódico del Grupo planificador presenta/consensua esos avances hasta terminar la tarea.

Estrategias / Propuestas	Acciones / Tareas	Actores Responsables (en lo posible responsables mixtos - colectivos)	Plazos			Recursos		Modo de funcionamiento (del colectivo de actores responsables de materializar las acciones para gestionar y monitorearlas)
			corto	medio	largo	faltantes	existentes	
Integración y coordinación de los recursos existentes a nivel regional y avanzar en acuerdos de complementariedad. Insistir en la necesidad de que cada institución asigne un presupuesto específico para respuesta.	Intercambio del inventario de recursos	Coordinadores de CECOEDs sumado a las instituciones presentes	Máximo un mes (1/2 jornada en La- valleja)			Inventario de recursos de cada Departamento		
						Invitaciones al CDE de los departamentos desde Presidencia de la República		

## ANEXO 3

### PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA RESPUESTA

- SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ALERTA TEMPRANA
- CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE RESPUESTA
- ORGANIZACIÓN DE LA RESPUESTA
- PLANES DE CONTINGENCIA

### DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS

#### Descripción

Proceso participativo de elaboración de PLANES LOCALES DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIAS al nivel departamental. Consta de ocho sesiones, incluyendo un taller de coordinación entre departamentos de una misma región.

#### Objetivo General

Elaborar y acordar un plan de preparación y respuesta para enfrentar emergencias o desastres en el departamento.

#### Objetivos Específicos

- Socializar un conjunto de conceptos y miradas comunes sobre gestión de emergencias y desastres entre los actores locales.

- Analizar las amenazas del departamento.
- Analizar la vulnerabilidad frente a emergencias y desastres del departamento.
- Analizar las capacidades para la preparación y la respuesta en el departamento.
- Formular una propuesta organizativa para la gestión de las emergencias y desastres.
- Formular planes de contingencia en relación a las amenazas identificadas.
- Socializar los planes entre los departamentos vecinos.

## ANEXO 4

### FORMATO DEL PLAN LOCAL DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIAS

Este documento consigna las actividades coordinadas que se llevarán adelante durante la fase de preparación y respuesta a las emergencias en el territorio del departamento.

Es una referencia de acción y organización que tiene el objeto de minimizar los daños e impactos negativos de los eventos naturales y antrópicos, facilitando la posterior recuperación de las comunidades afectadas.

#### PERÍODO DE ELABORACIÓN:

PERÍODO DE VIGENCIA: 2 años a partir de su aprobación por el Comité Departamental de Emergencias (CDE). Previo al cumplimiento de ese plazo, el CDE solicitará al Centro Coordinador de Emergencias (CE-COED) una propuesta de actualización del Plan.

### PÁGINA DE FIRMAS

APROBACIÓN POR EL COMITÉ DEPARTAMENTAL DE EMERGENCIAS

_____	
Intendente Departamental	FECHA
_____	
Jefe de Policía Departamental	FECHA
_____	
Jefe de Destacamento de Bomberos	FECHA
_____	
Representante del Ministerio de Defensa Nacional	FECHA
_____	
Representante del Ministerio de Desarrollo Social	FECHA
_____	
Representante del Ministerio de Salud Pública	FECHA
_____	
	FECHA
_____	
	FECHA

## Capítulo 1 CONTEXTO DEL DEPARTAMENTO

### 1.1 Aspectos Generales del Departamento

Incluir: ubicación del departamento y los principales centros urbanos (coordenadas geográficas y geo-referenciadas), información básica sobre infraestructura, instituciones, clima y geografía y una breve descripción demográfica, social y económica.

Extensión: 1 carilla

### 1.2 Reseña de Emergencias y Desastres

Incluir el registro de los principales eventos adversos que han afectado al departamento, especialmente en los últimos diez años, consignando un breve resumen sobre el origen y el impacto de cada uno.

Extensión: 1 carilla

### 1.3 Objetivos y Justificación del PLEC

El PLEC es una guía conceptual, organizacional y operativa, elaborada participativamente, para coordinar las actividades de preparación y respuesta de las autoridades y la comunidad frente a posibles emergencias y desastres. Significa pensar colectivamente cómo organizar a las personas, los recursos y los esfuerzos públicos, privados y comunitarios en los momentos previos y cuando ocurra una emergencia.

Se enmarca en los requerimientos de la Ley 18.621, del Sistema Nacional de Emergencias, que señala en el artículo 3: “Planificación: 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 ordenamiento territorial, en el desarrollo sostenible y en las condiciones para las inversiones pública o privada”

### 1.4 Descripción del Proceso de Elaboración del PLEC

Describir el proceso, señalando el período de tiempo, los participantes y una breve mención de la metodología.

Extensión: media carilla

### 1.5 Actualización y socialización del Plan

Este Plan Local de Emergencias y Contingencias será entregado a todas las autoridades y líderes de la comunidad que estén involucrados en las tareas de preparación y respuesta a las emergencias en el departamento. Esta entrega será consignada formalmente, y el original, con las constancias firmadas y selladas de entrega, quedará a cargo del coordinador del CECEOED. Asimismo se buscará la difusión pública del Plan por los medios disponibles, para garantizar su más amplia socialización.

El Plan tiene una vigencia de dos años a partir de su aprobación por el Comité Departamental de Emergencias. Antes del cumplimiento de ese plazo, el Comité Departamental de Emergencias deberá solicitar al CECEOED para su consideración una propuesta de actualización, que revise posibles cambios en las amenazas y vulnerabilidades, así como, y especialmente, asegure la pertinencia y actualidad de los planes de contingencia.

## Capítulo 2 ANÁLISIS DE AMENAZAS Y VULNERABILIDAD

Amenaza es un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

### 2.1 AMENAZAS PRIORIZADAS

En el taller plenario se clasificaron las amenazas de acuerdo a su potencial impacto y su probabilidad de

ocurrencia. La probabilidad se definió de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro: Niveles de probabilidad

PROBABILIDAD	DEFINICIÓN
ALTA	La amenaza ya se ha materializado y con alta frecuencia, o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia
MEDIA	La amenaza se ha manifestado con frecuencia media, o nunca se ha manifestado pero existen indicios importantes de su futura ocurrencia
BAJA	La amenaza nunca se ha materializado o lo ha hecho con muy baja frecuencia, y no existen indicios, o son muy leves, que señalen su futura ocurrencia

El potencial impacto se definió de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro: Niveles de impacto

IMPACTO ESPERADO	DEFINICIÓN
SEVERO	Amenazas que por su potencialidad, cobertura territorial, comportamiento histórico conocido y condiciones en las que se presentaría actualmente, pueden afectar en gran medida la salud de las personas, la infraestructura o las redes de servicio.
MODERADO	Amenazas que por sus características asociativas a eventos desencadenantes primarios, puedan potenciar mayores afectaciones en el departamento
LEVE	Amenazas de efecto limitado, baja potencialidad ó área de afectación pequeña que por sus características solo producirán afectaciones parciales o temporales en la población e infraestructura.

Con el cruce de estas dos variables, se construyó un conjunto de escenarios que permite clasificar las amenazas y, por tanto, evaluarlas y priorizarlas. El siguiente cuadro es el resultado de la reunión plenaria, en la que los participantes asignaron en grupos pequeños los valores estimados de impacto potencial y probabilidad de las amenazas al nivel departamental, y luego se socializó y consensuó al nivel de todo el colectivo. Se clasificaron las amenazas que corresponden al nivel de riesgo moderado, importante e inaceptable.

Figura: Priorización de Amenazas (Completar)

	impacto LEVE	impacto MODERADO	impacto CATAS-TRÓFICO
probabilidad ALTA	Riesgo moderado	Riesgo importante	Riesgo inaceptable
probabilidad MEDIA	Riesgo tolerable	Riesgo moderado	Riesgo importante
probabilidad BAJA	Riesgo aceptable	Riesgo tolerable	Riesgo moderado

De acuerdo a lo anterior, se propone la priorización de las siguientes amenazas para el departamento (completar):

- .....
- .....
- .....
- .....

## 2.2 Descripción de las amenazas priorizadas

A continuación, se realiza una breve mención de las principales características de las amenazas priorizadas:

(Completar un cuadro por cada amenaza priorizada)

AMENAZA PRIORIZADA:
ZONA DE POSIBLE OCURRENCIA:
DURACIÓN ESTIMADA DEL EVENTO:
ESTACIONALIDAD (SI EXISTE UNA ÉPOCA DEL AÑO DE MÁS PROBABLE OCURRENCIA):
EXTENSIÓN DE LA POSIBLE ÁREA AFECTADA:
OTRAS AMENAZAS ASOCIADAS AL EVENTO:
CAUSAS PROBABLES DE OCURRENCIA:

## 2.3 Análisis de vulnerabilidad

Vulnerabilidad es la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre.

Realizar una descripción de la vulnerabilidad por sectores (marco institucional, infraestructura, situación socioeconómica, etc.), por zonas específicas y frente a las amenazas priorizadas Extensión: 1 carilla
--

## ANEXO: Mapa de vulnerabilidad y amenazas

Anexar mapas referenciando las amenazas priorizadas y las localidades más vulnerables

Extensión: sin determinar

### Capítulo 3 ESCENARIOS DE RIESGO

Elaborar un escenario de riesgo implica conjugar las amenazas y vulnerabilidades identificadas anteriormente en una hipótesis concreta de ocurrencia del evento. La situación simulada es descrita en detalle como si fuera un dato real, tanto en impacto, severidad (que será alta) y localización geográfica.

#### 3.1 Descripción de los escenarios de riesgo

(Completar un cuadro por cada amenaza priorizada)

AMENAZA:			
CIUDAD y ZONA DE OCURRENCIA			
ÁREA O GRUPO AFECTADO	FORMAS DE AFECTACIÓN	NÚMERO PROBABLE (si amerita)	DESCRIPCIÓN
Población	Fallecidos		
	Heridos		
	Desaparecidos		
	Evacuados		
	Medios de Vida afectados		
	Grupos vulnerables especialmente afectados		

AMENAZA:			
CIUDAD y ZONA DE OCURRENCIA			
ÁREA O GRUPO AFECTADO	FORMAS DE AFECTACIÓN	NÚMERO PROBABLE (si amerita)	DESCRIPCIÓN
Infraestructura	Viviendas		
	Edificios vitales (hospitales, escuelas, etc.)		
	Infraestructura vial (rutas, caminos, puentes, etc.)		
Servicios	Servicios públicos esenciales (luz, agua, energía, recolección de residuos, etc.)		
	Edificios vitales (hospitales, escuelas, etc.)		
OTRAS AFECTACIONES			

ANEXO: Mapas de riesgo

Incluir una georeferenciación de cada escenario de riesgo identificado

## Capítulo 4 ORGANIZACIÓN PARA LA EMERGENCIA

### 4.1 Organigrama local para la atención de las emergencias

#### Comité Departamental de Emergencias (CDE)

El Comité Departamental de Emergencias es el órgano responsable de la formulación en el ámbito de sus competencias y en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias, de las políticas y estrategias al nivel local. De acuerdo a lo previsto en la Ley 18.621, sus cometidos son:

- A) Aprobar políticas, estrategias, normas, planes y programas departamentales sobre reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres, formulados por la respectiva Intendencia.
- B) Declarar la situación de alerta departamental en parte del territorio o todo el departamento, comunicándola a la Dirección Nacional del Sistema.
- C) Solicitar a la Dirección Nacional la declaratoria de situación de desastre en parte del territorio o todo el departamento, cuando corresponda.
- D) Establecer las comisiones asesoras en temas especializados que se crean necesarias para el funcionamiento de su subsistema departamental.
- E) Promover y articular que cada entidad, nacional o departamental, que opere en el respectivo departamento cumpla con lo establecido en la presente ley, en su área de competencia.

El Comité Departamental de Emergencias está formado por los siguientes miembros permanentes:

Intendente Departamental/Representante	
Jefe de Policía Departamental	
Jefe de Destacamento de Bomberos	
Representante del Ministerio de Defensa Nacional	
Representante del Ministerio de Desarrollo Social	
Representante del Ministerio de Salud Pública	

Lo integran también los siguientes miembros no-permanentes: PENDIENTE


#### Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED)

El Centro Coordinador de Emergencias Departamentales es la instancia de coordinación operativa y técnica. Los cometidos establecidos por ley son los siguientes:

- A) Promover un ámbito de coordinación para las acciones que deben ejecutar las diferentes instituciones en: prevención, mitigación, atención de desastres y rehabilitación que corresponden al Sistema Nacional de Emergencias, en tanto los fenómenos que determinan las mismas permanecieran circunscriptos al territorio departamental, y de acuerdo con los recursos a su disposición y los mandatos del Comité Departamental; e incentivando la formulación participativa de planes de emergencia y de contingencia frente a cada tipo de amenaza.
- B) Recibir, sistematizar y transmitir a su Comité Departamental de Emergencias y a la Dirección Nacional de Emergencias del Sistema la información necesaria para la identificación de fenómenos que pudieran determinar la activación operativa del mismo y, según el caso, efectuar el seguimiento de los mismos.
- C) Organizar actividades de capacitación y formación a nivel departamental en coordinación con la Dirección Nacional de Emergencias, la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, y los Comités Departamentales de Emergencias.
- D) Establecer reuniones periódicamente y de manera extraordinaria en situaciones de emergencia; las mismas serán convocadas por el Intendente Municipal respectivo o el funcionario designado por el mismo.

El Centro Coordinador de Emergencias Departamentales está coordinado por ..... y sus miembros son (completar):


#### 4.2 Comisiones de Trabajo en fase de normalidad

Describir las comisiones de trabajo que desarrollarán sus actividades durante la fase de normalidad para la Gestión Integral del Riesgo definiendo sus responsabilidades, funciones, integrantes y dinámica de reuniones.

Extensión: 2 carillas

#### 4.3 Coordinación durante las emergencias

Incluir una definición de un protocolo general de activación y coordinación de la respuesta, atendiendo a los flujos de información y de comunicación interna y externa. Organización para las emergencias, incluyendo la definición de las áreas funcionales, con sus integrantes y funciones. Definición de protocolos generales por áreas funcionales. Mecanismo de transición a las fases de rehabilitación y recuperación.

Extensión 4 carillas

#### 4.4 Inventario de recursos físicos y técnicos

Incluir un listado de todos los recursos físicos y técnicos estratégicos disponibles en caso de emergencia, con el mayor nivel de precisión posible (transporte, telecomunicaciones, atención médica, etc.)

Extensión 2 carillas

Incluir los planes de contingencia, con la siguiente estructura:

- a) Evento o amenaza
- b) Acciones y fuentes de monitoreo
- c) Activación de la respuesta, cadena de llamados
- d) Evaluación de daños y necesidades
- e) Acciones de contingencia sugeridas para la comunidad afectada
- f) Procedimientos de contingencia
- g) Responsables y coordinación
- h) Implementación logística

Extensión 3 carillas por evento

## ANEXO 5

Propuesta de agenda para las actividades de la Etapa de Implementación Estratégica de la planificación de la respuesta.

### DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS

#### Descripción

Proceso participativo de elaboración de PLANES LOCALES DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIAS al nivel departamental. Consta de ocho sesiones, incluyendo un taller de coordinación entre departamentos de una misma región.

#### Objetivo General

Elaborar y acordar un plan de preparación y respuesta para enfrentar emergencias o desastres en el departamento.

#### Objetivos Específicos

- Socializar un conjunto de conceptos y miradas comunes sobre gestión de emergencias y desastres entre los actores locales.
- Analizar las amenazas del departamento.
- Analizar la vulnerabilidad frente a emergencias y desastres del departamento.
- Analizar las capacidades para la preparación y la respuesta en el departamento.

- Formular una propuesta organizativa para la gestión de las emergencias y desastres.
- Formular planes de contingencia en relación a las amenazas identificadas.
- Socializar los planes entre los departamentos vecinos.

Diagrama: Contenido de Sesiones



SESIÓN 1	
OBJETIVOS	Comprometer a los actores en el proceso de planificación
	Socializar el glosario y el marco legal e institucional
	Socializar y acordar el plan de trabajo y resultados esperados
AGENDA	Presentación y objetivos de la Sesión (10')
	Presentación de los participantes (10')
	Presentación del proceso de planificación (40')
	Establecimiento de acuerdo sobre el plan de trabajo, identificación de antecedentes e insumos disponibles (30')
	Presentación del glosario y del marco legal e institucional (50')
	Comentarios sobre glosario y marco legal e institucional (25')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
PARTICIPANTES	CDE ampliado:

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA	
CONFIRMACIONES	
Nota formal de invitación a las autoridades departamentales y/o municipales informando del proceso	
Confirmación de asistencia y lugar	
MATERIALES	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión, d) copia de ley 18.621	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	
LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR	
Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria, d) material de apoyo (Gestión local del riesgo + Ley), e) recordatorio de tarea: identificar desastres y emergencias ocurridos en el departamento	
Gacetilla de prensa sobre acuerdo para inicio de trabajo enviada	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

SESIÓN 2	
OBJETIVOS	Identificación de las amenazas al nivel de departamento y localidad
	Evaluación y priorización de las amenazas
AGENDA	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Presentación de los participantes (5')
	Identificación de las amenazas al nivel de departamento y localidad (60')
	Evaluación y priorización de las amenazas (30')
	Geo-referenciación y descripción de las amenazas priorizadas (55')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
PARTICIPANTES	CDE ampliado:

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA	
CONFIRMACIONES	
Confirmación de asistencia y lugar (con coordinador CECOED)	
Confirmación de asistencia y lugar	
MATERIALES	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión	
Mapas del departamento	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	
LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR	
Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria, d) guías metodológicas de PLEC's de Colombia y Perú	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

SESIÓN 3	
OBJETIVOS	Identificación y cuantificación de la vulnerabilidad
	Identificación de recursos institucionales
AGENDA	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Identificación de la vulnerabilidad (50')
	Evaluación de la vulnerabilidad (60')
	Identificación de recursos institucionales para la respuesta (40')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
PARTICIPANTES	CDE ampliado:

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA	
CONFIRMACIONES	
Confirmación de asistencia y lugar (con coordinador CECOED)	
MATERIALES	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	
LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR	
Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Seguimiento a la elaboración de los escenarios de riesgo	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

SESIÓN 4	
OBJETIVOS	Definición de los escenarios de riesgo
	Diagnóstico de las capacidades organizacionales para la respuesta
	Presentación conceptual sobre diseño institucional
AGENDA	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Presentación de los escenarios de riesgo (30')
	Intercambio y ajuste de los escenarios de riesgo (40')
	Diagnóstico de las capacidades institucionales (a partir de análisis de la vulnerabilidad institucional de la sesión anterior) (40')
	Presentación sobre diseños institucionales y protocolos (40')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
PARTICIPANTES	CDE ampliado:

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA	
CONFIRMACIONES	
Confirmación de asistencia y lugar (con coordinador CECOED)	
Confirmación de transporte y alojamiento	
MATERIALES	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	
LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR	
Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

SESIÓN 5	
OBJETIVOS	Definición del diseño organizacional
	Definición de los protocolos de acción
AGENDA	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Definición de la organización para la respuesta (60')
	Presentación, adecuación y ajuste de formato de protocolos (60')
	Presentación del formato de redacción del PLEC (15')
	Definición del equipo redactor del PLEC (15')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
PARTICIPANTES	CDE ampliado:

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA	
CONFIRMACIONES	
Confirmación de asistencia y lugar (con coordinador CECOED)	
MATERIALES	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	
LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR	
Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Seguimiento a la redacción del PLEC con el equipo responsable	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

SESIÓN 6	
OBJETIVOS	Definición de los grupos de trabajo de los planes de contingencia
	Definición del borrador de los planes de contingencia
AGENDA	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Avances del equipo redactor (20')
	Presentación sobre el contenido de los planes de contingencia (20')
	Definición de los grupos de trabajo, responsables y plan de trabajo (20')
	Dinámica de grupos: borrador de planes (60')
	Discusión plenaria sobre borradores de planes (30')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
PARTICIPANTES	CDE ampliado:

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA	
CONFIRMACIONES	
Confirmación de asistencia y lugar (con coordinador CECOED)	
MATERIALES	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	
LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR	
Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) conformación de los equipos de trabajo para los planes de contingencia, d) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Seguimiento a la redacción del PLEC con el equipo responsable	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

SESIÓN 7	
OBJETIVOS	Definición de los planes de contingencia
AGENDA	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Dinámica de grupos: planes de contingencia (90')
	Socialización y ajuste de los planes de contingencia (40')
	Avances del equipo redactor (20')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
PARTICIPANTES	CDE ampliado:

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA	
CONFIRMACIONES	
Confirmación de asistencia y lugar (con coordinador CECOED)	
MATERIALES	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	
LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR	
Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) plan de trabajo para la redacción final	
Gacetilla de prensa	
Seguimiento a la redacción final del PLEC con el equipo responsable (que incluye reuniones presenciales) y por intercambios de correo electrónico con todos los participantes	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

SESIÓN 8	
OBJETIVOS	Socialización de los planes de respuesta
	Identificación de líneas de cooperación regionales
	Evaluación conjunta del proceso de planificación
AGENDA	Presentación y objetivos (10')
	Presentación de participantes (10')
	Presentación de plan departamental 1 (30')
	Presentación de plan departamental 2 (30')
	Presentación de plan departamental 3 (30')
	Debate sobre línea de cooperación de la región y lecciones aprendidas (50')
	Cierre - Pasos a seguir (Coordinador del SINAE - 20')
PARTICIPANTES	CDE's ampliados:

### LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA

#### CONFIRMACIONES

Confirmación de asistencia y lugar (con coordinador CECOED)

Confirmación de presentaciones de planes con cada responsable

#### MATERIALES

Lista de asistencia

Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión

Papelógrafo (papeles y marcadores)

Cámara de fotos

Laptop + Proyector

### LISTA DE COMPROBACIÓN POSTERIOR

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) planes locales, d) principales conclusiones y pasos a seguir

Gacetilla de prensa

Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)

COMENTARIOS/PENDIENTES/EVALUACIÓN

