



Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016



# Orientaciones metodológicas para la planificación



Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016



Sistema Nacional de Emergencias (Sinae)  
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Dr. Juan Andrés Roballo  
Prosecretario de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Mag. Fernando Traversa  
Director del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae)

**Orientaciones metodológicas para la planificación  
Apuntes sobre la experiencia regional participativa e intra-estatal 2016**

Autor:  
Mag. Walter Morroni

Colaboradora:  
Lic. Natalia Curto

Diagramación y corrección de estilo:  
Área de Comunicación de la Dirección Nacional del Sinae

**Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) de Presidencia de la República**  
Santiago de Liniers 1280, piso 4  
Montevideo, Uruguay  
Teléfono: (598) 150 interno 1353  
E-mail: [sinae@presidencia.gub.uy](mailto:sinae@presidencia.gub.uy)  
[gub.uy/sinae](http://gub.uy/sinae)



# **Orientaciones metodológicas para la planificación**



**Apuntes sobre la experiencia de planificación  
regional participativa intra-estatal 2016**

## Notas aclaratorias

EL SINAЕ COMO ORGANISMO ESTATAL ESTÁ ENMARCADO EN LA LEY 18.104 DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE DERECHOS Y OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY DEL 2007 QUE DECLARA QUE ES RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCORPOREN LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. EN TAL SENTIDO ESTE DOCUMENTO SE ELABORÓ RESPETANDO ESTE MANDATO LEGAL E INSTITUCIONAL INCORPORANDO EL LENGUAJE INCLUSIVO YA QUE SE ENTIENDE QUE ESTA PRÁCTICA COMUNICATIVA CONTRIBUYE A LA EQUIDAD DE GÉNERO.

## PRÓLOGO

El Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) es un ámbito de coordinación de todo el Estado uruguayo, que tiene como objetivo la gestión integral y la reducción 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 designificación y el ambiente frente a la ocurrencia eventual o efectiva de eventos adversos extremos. Es un sistema nacional, descentralizado, con una fuerte vocación interinstitucional y articuladora.

Entre los años 2016 y 2017 la Dirección Nacional del Sinae llevó a cabo un proceso de planificación regional y participativa que constituye un claro ejemplo de esa vocación. Cerca de 500 personas de todo el país, representando a más de 30 instituciones fueron parte de este proceso de trabajo en el que se intercambiaron experiencias y saberes sobre Gestión Integral del Riesgo (GIR) en Uruguay.

El presente documento intenta dar cuenta de ese proceso y del modo cómo se realizó: desde el enfoque dialógico y participativo, que incluye una concepción de planificación y gestión integral, interinstitucional e intraestatal, con una fuerte impronta de construcción colectiva.

Además de abordar los aspectos metodológicos del proceso, el material incluye una suerte de síntesis del estado del arte en materia de GIR. Se trata de una herramienta para resumir lo aprendido y para establecer una base desde la cual seguir planificando e implementando respuestas integrales y coordinadas a los desafíos que hoy enfrentamos.

Dr. Juan Andrés Roballo  
Prosecretario de la Presidencia

Mag. Fernando Traversa  
Director Nacional del Sinae

## ÁREA PLANIFICACIÓN

En el ámbito de la Dirección Nacional, el Área Planificación tiene como cometido la promoción y desarrollo de la planificación para la reducción y gestión integral de riesgos de emergencias y desastres, como herramienta que contribuya con lo establecido en la Ley de creación del Sinae en relación a proteger a la población, los bienes de significación y el ambiente frente a eventos adversos de origen natural, socionatural o antrópico.

Dada la naturaleza del Sistema creado por Ley 18.621 (2009) -luego modificada por Ley 19.355 (2015)-, destacamos como rasgos centrales la transversalidad a todo el Estado uruguayo y la descentralización de su estructura. Esto implica prácticas de interinstitucionalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad, entre la diversidad de actores que involucra el Sistema en el marco de las tres prácticas complementarias de la Gestión Integral de Riesgos: Gestión Correctiva, Gestión Compensatoria y Gestión Prospectiva del riesgo.

Para ello es necesario configurar escenarios que habiliten, promuevan y faciliten estas prácticas de “trabajo en red”, en un primer movimiento de carácter “intra-estatal” y en un segundo movimiento “mixta” “socio-gubernamental”. Se trata de procesos de planificación-gestión, que permiten la toma de decisiones y su gestión-implementación-monitoreo-ajuste, en el marco de procesos “embarcados” y cíclicos.

Desde esta concepción de la planificación, se combina planificación estratégica, formulación de políticas, planificación para la respuesta frente a emergencias y ejercicios de simulación/simulacros que la pongan a prueba, así como también la participación y articulación con otros ámbitos de planificación-gestión del Estado uruguayo que involucren la gestión integral de riesgos. También contribuye con instancias de formación y fortalecimiento, así como con la elaboración de materiales de sistematización de las prácticas y caja de herramientas.



## PRESENTACIÓN I

Este material es resultado del aprendizaje del primer ciclo de planificación regional intra-estatal transitado y desarrollado en todo el país por el Sistema Nacional de Emergencia (Sinae) en el año 2016 y liderado por la Dirección Nacional del mismo.

Retoma, ajusta y profundiza los aprendizajes sistematizados en la “Guía para elaborar un Plan de Respuesta a las Emergencias Una mejor preparación y respuesta ante la emergencia” del Sinae – Presidencia de la República, publicado en 2011, en el marco del apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la “Guía de Planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias” también del Sinae – Presidencia de la República, publicada en 2015, con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.

Se enmarca en los requerimientos de la Ley 18.621, del Sistema Nacional de Emergencias, que señala en el Artículo 3, Literal F:

“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 la inversión pública y privada.”

Su sentido es contribuir con la orientación conceptual, organizacional y de planificación del Sinae centrado en los cometidos del Sistema explicitados en el Artículo 2 de la Ley 18.621:

A) Articular, en consideración a los recursos disponibles, las tareas y responsabilidades de entidades y órganos públicos, instituciones sociales e individuos, en la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación ante situaciones de desastre.

B) Integrar los esfuerzos públicos y privados en forma eficaz y eficiente, de acuerdo a las necesidades impuestas por cada una de las fases de actividad del Sistema.

C) Garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos indispensables para la ejecución de las acciones necesarias.”

El proceso de planificación-gestión integral y participativo regional intra-estatal desarrollado en 2016 por el Sinae y promovido por su Dirección Nacional, involucró a más de 450 personas de todo el país representando la interinstitucionalidad del Sistema descentralizado y en territorio, con el aporte de especialistas, durante 40 jornadas completas de trabajo. Significó una práctica de pensar colectivamente los riesgos y los problemas de su gestión integral, cómo organizarse y definir estrategias y acciones en el corto, mediano y largo plazo, desde las seis regiones en las que se trabajó.

También produjo insumos para la elaboración de la “Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres en Uruguay (2019-2030). Hacia un desarrollo resiliente basado en la cultura preventiva.”

Ese proceso de 2016 fue un paso sustantivo en materia de planificación en el marco de nuestro Sistema. El presente material recoge sus aprendizajes y lo recoloca en clave de los desafíos que continúan.

## PRESENTACIÓN II

### ¿QUÉ UTILIDAD TIENE ESTE MATERIAL PARA EL SINAE A PARTIR DE SU PUBLICACIÓN EN 2019?

Resaltamos cuatro aspectos:

En primer lugar, si bien existen documentos y materiales dispersos a partir de los cuales se podría recomponer un marco conceptual sobre gestión integral de riesgos, al momento el Sistema no ha producido un apartado específico de esta naturaleza. En ese sentido, el Capítulo I se propone abrir “apuntes para la discusión” en base a una recopilación y selección de diversos autores y autoras de diferentes orígenes y temporalidades que entendemos aportan a los desafíos que Uruguay tiene por delante en esta materia.

En segundo lugar, en el Capítulo II se actualiza una propuesta metodológica de planificación-gestión de larga data en América Latina que permite abordar la complejidad e integralidad de los desafíos de articulación interinstitucional y socio-gubernamental que el Sinae tiene por delante. La estructuración del “sistema-red” y el desarrollo de prácticas para la toma de decisiones y gestión e implementación de las mismas, es lo que nombramos como el CÓMO del hacer del Sinae.

En tercer lugar, los Capítulos III y IV ordenan la producción desarrollada en el proceso de planificación de 2016, lo que nombramos como el QUÉ, es decir los riesgos en Uruguay y sus problemas de gestión, elaborado por más de 450 personas de todo el país que conforman el Sinae a nivel territorial y a partir de las instituciones que lo componen. Este corte en la sistematización de conocimiento sobre la gestión integral de riesgos en Uruguay, es una muy buena base para reflexiones y actualizaciones posteriores y futuras.

Por último, destacamos la “práctica” concreta desarrollada que da cuenta de las posibilidades reales de reflexionar, producir conocimiento, construir un lenguaje común, trabajar, tomar decisiones y gestionar compromisos entre la diversidad de actores e instituciones del Sistema y entre distintos departamentos; comprobando la pertinencia de los aportes metodológicos.

# Índice

## **CAPÍTULO I – MARCO CONCEPTUAL: GESTIÓN DE RIESGOS**

Sobre el qué... los desastres, los riesgos-incertidumbre y su gestión .....	12
Sobre el cómo... Las prácticas para la gestión integral de riesgos .....	22

## **CAPÍTULO II – PROPUESTA DE PROCESO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN**

Fundamentos .....	31
Antecedentes .....	34
Propuesta.....	37

## **CAPÍTULO III – PROCESO PLANIFICACIÓN-GESTIÓN 2016**

Insumos regionales para la política nacional .....	49
<b>Sobre riesgos</b> .....	54
Peligrosidades .....	55
Vulnerabilidades .....	59
Matrices de riesgos.....	64
<b>Sobre problemas de gestión</b> .....	70
Análisis de situación .....	71
Problemas de gestión.....	83
Procesos positivos .....	94
Modelos integrados de procesamiento problemático .....	100
Momento estratégico.....	103

## **CAPÍTULO IV – ALGUNOS COMENTARIOS Y REFLEXIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN**

Sobre el qué y el cómo .....	119
Participación y evaluación .....	127

## **CAPÍTULO V – A MODO DE CIERRE**

¿Qué es un plan de trabajo regional? .....	145
Lo que hacemos hoy .....	146
Hacia adelante .....	147

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bibliografía .....	148
--------------------	-----

## **ANEXOS**

Anexo I.....	151
Anexo II .....	159





**CAPÍTULO 1**

# **Marco conceptual: Gestión de riesgos**

APUNTES PARA LA DISCUSIÓN

---

En este punto se reúnen algunos aspectos y enfoques que resultan centrales para la gestión de riesgos y que aportan un estado actual de la producción de conocimiento al respecto. También continúa, ajusta y complementa publicaciones del Sinae<sup>1</sup>.

En tal sentido, se presentan a continuación una serie de conceptos y definiciones de la Gestión Integrada del Riesgo que orientan y dan marco a las diversas intervenciones que se realizan. El marco conceptual nos brinda los elementos teóricos para analizar la práctica y redefinirla, nos ayuda a comprender los problemas a los que nos enfrentamos, formular hipótesis e interpretar los resultados alcanzados.

Desde la Dirección Nacional de Emergencias se toma como base la siguiente definición:

“La Gestión del Riesgo de Desastre, definida en forma genérica, se refiere a un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.” (L.Narváez et al., 2009:33)<sup>2</sup>

A partir de este marco de referencia se desprenden una serie de conceptos, dimensiones y variables que se detallan en el presente capítulo.

1) En 2015 el SINAIE publicó Herramientas Sinae para la gestión integral de riesgos, una colección de guías, protocolos e investigaciones entre las que se puede encontrar la Guía 1 “Sistema Nacional de Emergencias y Gestión del Riesgo de Desastres en Uruguay”.

2) Narváez, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo (2009): LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: Un enfoque basado en procesos; Comunidad Andina; Lima.

# Sobre el qué... los desastres, los riesgos-incertidumbre y su gestión.

## » DESASTRES <sup>3</sup>

“(...) comprender a los desastres no como eventos, sino como procesos que se van gestando a lo largo del tiempo hasta derivar en sucesos desastrosos para las poblaciones.” (V. García Acosta, 2005:18)

En primer lugar, nos interesa señalar que diferentes autores y autoras (por lo menos desde 1756<sup>4</sup> a la fecha) van dando cuenta del proceso de comprensión sobre este tipo de situaciones y arrojando luz para su mejor abordaje. En ese sentido, el “evento” como algo aislado y puntual, no permite identificar y ver las condiciones previas y su proceso de construcción para que la situación de desastre se haga presente. Abordarlos como “procesos”, habilita a estudiarlos con perspectiva histórica, retrospectivamente, identificando las causas que están por detrás de los sucesos<sup>5</sup>.

Multicausalidad del “proceso” de “construcción social de los desastres” y sus dos facetas: la de “creación” de riesgos y la de “percepción” de los mismos (V. García Acosta, 2005:23)

Retomando lo anterior, esa perspectiva histórica remite a múltiples causas<sup>6</sup>

3) Sobre la distinción entre catástrofe y desastre, extraemos de Natenzon y Ríos la siguiente cita: “Según Martínez Rubiano (2009), estas palabras se diferencian etimológicamente: ‘... una, desastre, que procede del prefijo latino des (falta de, malo) y de la palabra griega astron o astren (estrella); en términos literales, desastre sería ‘mala estrella’, que implica infortunios, o calamidades o, en todo caso, acontecimientos que se imponen inexorablemente a las acciones y voluntades humanas. La otra palabra utilizada en la antigüedad es catástrofe, que viene del vocablo griego katastrophé, que significa ruina o desgracia, y de strepho, que significa volverse, y se refiere a un suceso fatídico en que hay gran destrucción y que altera el orden regular de las cosas’ (ibídem, pág. 243).” (Natenzon y Ríos, 2015:IX)

4) *Carta sobre la Providencia*, escrita por Jean-Jacques Rousseau a François-Marie Arouet -alias Voltaire-, el 18 de agosto de ese año, con motivo de la tragedia ocurrida en Lisboa el 1º de noviembre de 1755. En un párrafo señala: “La gran mayoría de nuestros males físicos son obra nuestra. Teniendo el caso de Lisboa hay que considerar que si no hubiera habido 20 mil casas de 6 o 7 pisos, y que si los habitantes de esta gran ciudad hubieran estado mejor y más ligeramente distribuidos, el daño hubiera sido mucho menor y quizás incluso nulo, como si nada hubiera ocurrido.”

5) Ejemplo: “Fue necesario que la realidad demostrara a los estudiosos de estos temas que los desastres no sólo son un problema no resuelto del desarrollo, sino que precisamente los modelos sociales y económicos adoptados han producido riesgos de desastre que, asociados con un incremento de las vulnerabilidades particularmente visibles en ciertas regiones del planeta, han incrementado de manera exponencial los efectos de las amenazas (...)” (V. García Acosta, 2005:20).

6) Ejemplo: “[...] los desastres [...] han sido producto del crecimiento poblacional y de los procesos de urbanización, de las tendencias en la ocupación del territorio, del creciente empobrecimiento de importantes segmentos de la población, de la utilización de inadecuados sistemas tecnológicos en la construcción de viviendas y en la dotación de infraestructura básica, así como de inconvenientes sistemas organizacionales, y que, por su causa, se ha incrementando ‘continuamente la vulnerabilidad de la población frente a una amplia diversidad de eventos [...]’ ” (V. García Acosta, 2005:20).

de diverso origen y en diferentes estados (explícito o implícito, consciente o inconsciente) que es necesario identificar y estudiar para poder comprender y explorar modos de abordaje, disminución, mitigación o resolución de las mismas.

Sobre la construcción social de riesgos, es importante dar cuenta de la producción y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que definen y determinan la magnitud de los efectos ante la presencia de un evento adverso, pero con ello, del modelo de desarrollo<sup>7</sup>, social y económico.

En cuanto a la percepción del riesgo<sup>8</sup>, se trata de una construcción social culturalmente determinada<sup>9</sup>, diferencialmente experimentada por individuos y grupos diversos, que generan múltiples interpretaciones tanto del proceso como del evento.

Ya no es tan importante distinguir el origen “inmediato” de los desastres (natural, o tecnológico, o antrópico, o...), sino que los mismos “(...) son procesos históricamente construidos, producto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades<sup>10</sup>, relacionados con y derivados del tipo de sociedad y de economía que se han ido desarrollando con el paso del tiempo, y no de la presencia cada vez mayor en frecuencia y magnitud de amenazas de origen natural.” (V. García Acosta, 2005:22)

Esto refuerza los puntos anteriores en cuanto a que el origen de las situaciones de desastre está más allá de su desencadenante inmediato y responde a una construcción social, histórica, política, económica, cultural, entre otras dimensiones.

“(...) la creciente evidencia, derivada de estudios de caso, de que muchos de los desastres tradicionalmente atribuidos a causas naturales eran generados, en buena parte, por prácticas humanas relacionadas con la degradación ambiental, el crecimiento demográfico y los procesos de urbanización, todos éstos vinculados en gran medida con el incremento de las desigualdades socioeconómicas a escala local, regional, nacional y, desde luego, internacional.” (V. García Acosta, 2005:16-17)

7) “Si el riesgo de desastres es un indicador endógeno de un paradigma de desarrollo deficiente, el progreso hacia el objetivo de reducir el riesgo de desastres establecido en las políticas dependerá de la transformación de dicho paradigma. Si se quiere que el mundo esté en condiciones de sobrevivir a mediados del siglo XXI y si se quiere evitar una kata-strophe mundial, será necesario ir con paso firme por el camino menos transitado del MAH [Marco de Acción de Hyōgo] e idear una manera distinta de abordar la gestión del riesgo de desastres.” [GAR, 2015:40]

8) En este sentido, entendemos además un aporte las siguientes preguntas “¿Por qué la percepción del riesgo no coincide en muchas ocasiones, con el análisis real de la vulnerabilidad de las sociedades que han construido socialmente el riesgo en el que viven? ¿Cómo se vincula esta percepción del riesgo con la sistemática construcción de riesgos materiales? ¿De qué manera la percepción de riesgo puede incidir en la deconstrucción de riesgos? Se trata de retos teóricos sobre los cuales tenemos que reflexionar, a partir de acercamientos a la realidad empírica, y enriquecer con ello nuestras consideraciones en torno al tema de los desastres.” [V. García Acosta, 2005:22]

9) “[...] la sociedad, ve los riesgos a través de lentes calibrados a partir de sus determinaciones culturales. La visión que parte del énfasis en variables socioeconómicas hace referencia a los imaginarios reales contrastados con los imaginarios formales, que han provocado verdaderos desencuentros en los modelos de prevención y manejo de desastres [...]” [V. García Acosta, 2005:22]

10) La vulnerabilidad es desigual y acumulativa. Producción y reproducción de vulnerabilidad y desigualdad. Vulnerabilidad social aunque no haya desastres. La vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza. La pobreza es necesario entenderla como situación a la que se entra y de la cual se sale. Pobreza entendida como múltiples tipos de pobrezas.

“A diferencia de aquel grado o nivel de riesgo que podría considerarse inherente a la vida en un planeta en constante evolución y flujo, el riesgo presente en la sociedad de hoy excede por mucho este riesgo originario e inherente.

La paulatina y constante erosión de los niveles de adaptación humana a los límites que establece el ambiente, y la creación de nuevos ambientes construidos e inseguros, ha servido para conformar niveles de riesgo inaceptables al verse desde la perspectiva de las opciones y posibilidades potenciales y teóricas de evitar o reducirlos. Y este riesgo afecta más a aquellos sectores de la sociedad que distan del acceso igualitario a los recursos económicos necesarios para vivir dignamente o a los recursos del poder político. Si bien es cierto que frente al impacto de un meteorito o frente a un sismo de 9.5 grados en la escala de Richter de poca profundidad epicentral, es probable que la clase social a la cual perteneces no incidirá en mayor medida en explicar la pérdida material que sufres, este no es el caso con la gran mayoría de las amenazas que afectan a la sociedad. La distribución social del riesgo está en general condicionado por el diferencial acceso a recursos que tipifica a una gran mayoría de la población mundial en general (véase Hewitt, 1996).” (Argüello Rodríguez y Lavell, 2001:68)

Lo anterior a su vez, se complejiza en la medida que el conocimiento y la ciencia modernos, han dejado de explicar la vida para pasar a intervenir en la producción y reproducción de vida<sup>11</sup>, y con ello, modificar entre otras cosas, las condiciones y relaciones con el ambiente en que vivimos<sup>12</sup>. Por otro lado, la cita no nos permite desviar nuestra atención del modo diferencial en que se distribuye el riesgo y la afectación mayoritaria de la población en peores condiciones de vida.

Los desastres son, tanto los “intensivos” (visibles) de gran impacto concentrados en un tiempo acotado, como los “extensivos” (invisibles) de pequeño impacto esparcidos periódicamente o en la cotidianidad del vivir de nuestros pueblos.

Esto nos llama la atención sobre lo que culturalmente estamos acostumbradas y acostumbrados a “ver” o identificar como desastres, pero que nos impide al mismo tiempo poner atención a múltiples situaciones cotidianas que también deberíamos considerarlas como tales.<sup>13</sup>

11) “La transformación de la ciencia y la tecnología en los últimos tiempos se ha caracterizado por el incremento significativo de la creación.” [cita al pié del original: “Nótese que no nos referimos a la creatividad siempre presente en la producción científica, sino a la creación, a la conversión de sus conocimientos e intervenciones en actos creadores de entidades que se incorporan a los procesos naturales de modo constructivo o destructivo.”] [Sotolongo y Delgado, 2006:24] Los avances en la física del micromundo, el desarrollo de las ciencias de la vida, y el de la cibernética, las ciencias de la información y la microelectrónica en el marco de la ciencia contemporánea, hacen posible la creación de mundo (micromundo físico de la sustancia y la energía), la creación de vida (clonación, modificación genética), y la creación de vida artificial (inteligencia artificial, robótica), y traen consigo “problemas de nuevo tipo” acompañados de “urgencias éticas”, donde “los efectos de su funcionamiento escapan a la capacidad de predicción y control de sus creadores.” [Sotolongo y Delgado, 2006:24-26]

12) “Si bien es cierto que el factor dominante en la condición de desastre es la vulnerabilidad [...] también es cierto que por la intervención humana [...] se genera una nueva gama de amenazas que difícilmente podrían llamarse ‘naturales’ [se trata de las amenazas] ‘siconaturales’ [...] que toman la forma de amenazas naturales y, de hecho, se construyen sobre elementos de la naturaleza, sin embargo, su concreción es producto de la intervención humana [Lavell, 1998:169].” [citado en V. García Acosta, 2005:18]

13) “Se observa una **tendencia creciente** en la mortalidad y en las pérdidas económicas asociadas con **riesgos extensivos** (riesgos de desastres de poca gravedad aunque recurrentes), en países de ingresos bajos y medios. Durante el último decenio, **las pérdidas derivadas del riesgo extensivo** de 85 países y territorios fueron equivalentes a un total de **94.000 millones de dólares americanos**.

Los riesgos extensivos son responsables de la mayor parte de la **morbilidad** y del **desplazamiento**

“El rol que jugaron los modelos históricos de crecimiento económico en la construcción de la vulnerabilidad humana en la región, fue evidente para cualquier observador o comentarista. A la vez, se estableció con nitidez que la ganancia económica histórica, asociada con el modelo y sus impactos en el medio ambiente, en el crecimiento de las ciudades y el empobrecimiento de la población, entre otros impactos, fue un proceso de apropiación privada de esas ganancias, mientras que, las pérdidas sufridas se socializaron entre la población más pobre y menos capaz de responder, resistir y con menores alternativas de recuperación autónoma (véase Lavell, 2000). El riesgo de desastre que enfrentan las poblaciones pobres, se construye sobre el riesgo cotidiano. El riesgo de enfermedad, de contaminación, de violencia social y doméstica, de desempleo, por ser analfabeto, de accidentes de tránsito, entre otros, son sufridos, en mayor medida, por la población excluida y el riesgo de desastre constituye solamente la continuación de ese riesgo cotidiano, en una secuela tipificada por la existencia de una emergencia social y desastre permanente. El riesgo es total y su análisis no puede prescindir de un entendimiento de la cotidianeidad.” (Argüello Rodríguez y Lavell, 2001:71)

Reforzamos lo que ya adelantáramos en términos generales, que son los sectores más humildes los que enfrentan en peores condiciones los desastres, porque su cotidianeidad ya es desastrosa.

“(…) los desastres no solamente [representan] un freno para el desarrollo, sino también un resultado directo de las distintas modalidades de desarrollo impuestas, particularmente en los países en vías de desarrollo, a lo largo de las últimas décadas en particular.” (Argüello Rodríguez y Lavell, 2001:69)

“Una conclusión e hipótesis, (...) es que cada modelo de desarrollo económico y humano o, si se prefiere, de acumulación, se acompaña por un modelo de riesgo territorial y social distinto. Cada sucesivo modelo traerá consigo los rasgos de riesgo del modelo anterior, pero sumará nuevas modalidades y expresiones.” (Argüello Rodríguez y Lavell, 2001:70)

Se hace evidente que hay un diálogo y relación intrínseca entre los riesgos-incertidumbres de que ocurran desastres y el modelo de desarrollo que se desenvuelve en una realidad concreta.

## » RIESGOS

“Gestionar los riesgos inherentes a la actividad social y económica en lugar de incorporar la reducción de riesgos de desastres para protegerse contra las amenazas externas es un enfoque muy distinto al que se da actualmente a la reducción de riesgos de desastres.” (GAR, 2015:281)

“Gestión de riesgos”, sí. ¿Pero, qué riesgos? ¿Conceptualizados cómo? Aquí

---

**ocasionados por desastres** y representan una continua **erosión de los activos del desarrollo**, tales como viviendas, escuelas, establecimientos de salud, vías e infraestructuras locales. Sin embargo, los costos del riesgo extensivo no son visibles y suelen **subestimarse**, ya que normalmente **los asumen los hogares y las comunidades de bajos ingresos y los pequeños negocios.**” (GAR, 2015:iv)

se pone en juego la concepción de “riesgos” que tengamos. Este punto nos interpela sobre nuestra concepción de los riesgos, en qué paradigma nos ubicamos para pensar nuestra labor. Da cuenta de cómo se viene pensando y cómo habría que estar pensando sobre este asunto. Si los riesgos son parte intrínseca del modelo de desarrollo o si es algo externo de lo que hay que proteger al modelo de desarrollo.

“Entendiendo al riesgo como una construcción histórica de condiciones inseguras, las catástrofes son los eventos que ponen en evidencia tales condiciones.” (C. Natenzon y otras, 2000:4)

Es decir que si bien en el proceso de construcción de riesgos hay elementos concretos y plausibles que los develan, muchas veces la población, e incluso las autoridades y las personas especializadas no logran visualizarlos como tales hasta que una catástrofe los pone de manifiesto. La catástrofe, sólo es la evidencia, el hecho consumado que hace visible lo que antes no lo era, de que poco hicimos para disminuir la incertidumbre, la exposición y la vulnerabilidad frente al tipo de peligrosidad que se trate. No gestionamos el riesgo, sólo la catástrofe.

“El riesgo constituye una condición latente para la sociedad. Representa la probabilidad de daños, los cuales, si alcanzan un cierto nivel, que es en sí socialmente determinado, pasarán a ser conocidos como ‘desastres’. El riesgo, que es inherente a la vida en el planeta, se conforma por la interacción en un tiempo y territorio específicos de dos factores: las amenazas [o peligrosidades, o eventos adversos] y las vulnerabilidades sociales (...). La relación entre ambos factores es dialéctica y dinámica, cambiante y cambiante. Estos cambios se deben tanto a la dinámica de la naturaleza, como a la dinámica de la sociedad” (A. Lavell, 2000:19)<sup>14</sup>

A esta cita, si le agregamos en su definición de riesgo las dimensiones de exposición e incertidumbre, da cuenta de la complejidad, no sólo por la problemática en sí, sino también porque la misma no es estática. Las múltiples relaciones de los factores que configuran las condiciones inseguras son dinámicas y en el marco de procesos. Esto refuerza que la estrategia central de abordaje de la problemática sea la “gestión”. Además, podemos colocar aquí la necesidad de una gestión “prospectiva” del riesgo.

“(…) noción de riesgo (...) la probabilidad de resultados imprevistos o de consecuencias no buscadas perjudiciales, que se derivan de decisiones/omisiones o acciones de los actores sociales (Beck 1992; Giddens 1993). Para los teóricos de la sociedad del riesgo, los desastres no están vinculados a situaciones imprevistas surgidas de la ‘fatalidad’, sino que están asociados con las condiciones de riesgo gestadas socialmente y que son propias de la sociedad industrial moderna en la normalidad.” (Natenzon y Ríos, 2015:6)

La falta de costumbre y/o la poca visibilidad cultural de la problemática, en particular en nuestro país, no nos excusa ni nos quita responsabilidad de no identificar las condiciones de riesgo que nuestra sociedad va configurando y trabajar sobre ellas.

“El riesgo es dinámico y cambiante y su expresión más acotada se capta en unidades territoriales y sociales de pequeña escala. Entre más grande es la escala de medición

14) Citado en págs. 21 y 22 de Virginia García Acosta (2005).

más se pierde la especificidad del riesgo, producto de la interacción dialéctica y compleja de particulares condiciones físicas y características de la vulnerabilidad. Sin embargo, aún cuando el riesgo se expresa más precisamente en el ámbito local o micro social, las causas del riesgo muestran una mucho mayor complejidad y circunscripción territorial de los actores sociales involucrados. El riesgo es siempre producto de las acciones conscientes o inconscientes de actores sociales, organizacionales, institucionales o individuales. En este sentido el riesgo es muchas veces producto de un conflicto de intereses y objetivos entre los actores que lo generan y los que lo sufren. A veces estos dos son los mismos pero en un gran número de ocasiones son muy disímiles y distintos. (Véase Herzer y Gurevich, 1996)” (Argüello Rodríguez y Lavell, 2001:67)

Reforzando la cita anterior, da cuenta de la importancia territorial local para el conocimiento de las particularidades, tanto de las peligrosidades como de las vulnerabilidades y la exposición, a la vez que nos permite acercar la problemática a la esfera de la toma de decisiones sobre asuntos públicos donde el conflicto de intereses es evidente.

## DEFINICIÓN<sup>15</sup>

Tomar como marco una Teoría Social del Riesgo<sup>16</sup> para el análisis de las catástrofes, amplía necesariamente el campo de análisis, en el que habitualmente sólo se pone el énfasis en los aspectos físico naturales desencadenantes y en la magnitud del daño producido en cada caso. El hecho de conceptualizar al riesgo en los términos mencionados, permite dar cuenta de otras dimensiones que hacen a la complejidad del problema en cuestión, cuya consideración permitiría lograr una disminución de las consecuencias catastróficas. Este campo analítico ampliado nos ha permitido identificar **cuatro dimensiones** (C. Natenzon, 1995) íntimamente relacionadas entre sí:

### **Peligrosidad**

La peligrosidad<sup>17</sup> se refiere al potencial peligroso que tienen los fenómenos naturales (espontáneos o manipulados técnicamente), potencial inherente al fenómeno mismo, sea cual sea su grado de artificialidad. Una forma de manejar la peligrosidad es conocerla, para lo cual el aporte de las ciencias naturales básicas y aplicadas es imprescindible.

### **Vulnerabilidad**

La vulnerabilidad está definida por las condiciones socioeconómicas previas a la ocurrencia del evento catastrófico en tanto “capacidad diferenciada” de hacerle frente. Los niveles de organización e institucionalización de los planes de mitigación (preparación, prevención, recuperación) también son un componente central de la vulnerabilidad. Desde este punto de vista, la vulnerabilidad está directamente asociada al desarrollo. Las ciencias sociales son las que pueden aportar conocimientos sobre este componente.

15) Tomado de J. Barrenechea, E. Gentile, S. González, C. Natenzon (2000), pags. 1 y 2.

16) Beck, Ulrich (1993): “De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructural social e ilustración ecológica”, en: Revista de Occidente, nº 150. México.

17) “Algunos autores utilizan el término ‘amenaza’ en lugar de peligrosidad.” (cita del original)

### **Exposición**

La exposición se refiere a la distribución de lo que es “potencialmente” afectable, la población y los bienes materiales “expuestos” al fenómeno peligroso. Es una consecuencia de la interrelación entre peligrosidad y vulnerabilidad, y -a la vez- incide sobre ambas. Este componente se expresa territorialmente como construcción histórica que entrelaza los procesos físicos naturales con las relaciones socioeconómicas, configurando determinados usos de suelo y distribución de infraestructura, asentamientos humanos, servicios públicos, etc.- (C. Natenzon, op. cit.). En este caso se hace necesario contar con el aporte de la ciencias de la planificación territorial para evaluar quiénes, qué y dónde están distribuidos la población y los bienes materiales y cómo éstos modifican la dinámica espontánea de los procesos físico-naturales, a fin de tomar decisiones y medidas concretas de mitigación.

### **Incertidumbre**

La incertidumbre se relaciona con las limitaciones en el estado del conocimiento (incertidumbre técnica) y las indeterminaciones en cuanto a competencias institucionales y aspectos normativos (incertidumbre social); al mismo tiempo, estas limitaciones y la complejidad del fenómeno en cuestión impiden el manejo de la totalidad de las variables involucradas, impregnando de incertidumbre los procesos de toma de decisiones.

Considerar de manera aislada cualquiera de las cuatro dimensiones que constituyen el riesgo con prescindencia de las otras, cierra el camino a la solución integrada de un problema complejo. Si se considera sólo la peligrosidad, se puede caer en la “naturalización” o la “divinización” del fenómeno y, en consecuencia, el fatalismo inmovilizador. Si se considera sólo la exposición, las respuestas pueden ser tecnocráticas y venir de la mano de negocios ingenieriles. Si se considera sólo la vulnerabilidad, el análisis podrá ser correcto, pero faltarán propuestas conducentes para resolver la situación e, incluso, puede caerse en la denuncia estéril. Si se considera sólo la incertidumbre, es posible caer en soluciones oportunistas que pueden provocar el desconcierto y el descreimiento de la gente en las instituciones, llegando a plantearse en extremo acciones desesperadas en medio del caos.

## » INCERTIDUMBRE

“La incertidumbre representa aquellos aspectos que surgen del desconocimiento sobre los otros tres componentes del riesgo: la vulnerabilidad, la peligrosidad y la exposición.”<sup>18</sup> (Natenzon y Ríos, 2015:XVIII)

En función de la definición de riesgo que precede, queda en evidencia el significado de esta cita.

“El ‘riesgo’ existe cuando es posible una cuantificación (Funtowicz 1994a). Cuando el riesgo no es cuantificable se transforma en incertidumbre<sup>19</sup>. Ella involucra dimensiones no

18) “En este sentido, puede decirse que la incertidumbre es el inverso del riesgo. Es un error decir que no hay riesgo cuando algo es seguro. En realidad, algo es seguro cuando se puede neutralizar la peligrosidad que, como hemos señalado, solo es una componente del riesgo.” (cita del original)

19) “Según Barrenechea (1999) siguiendo a Wynne (1992b), es posible establecer una distinción entre incertidumbre técnica u ortodoxa, vinculada a la imprecisión o limitaciones en el conocimiento técnico de los riesgos, e incertidumbre institucional o social que es más amplia y envuelve al sistema técnico. En ninguno de

cuantificables del riesgo. Al tratar problemas complejos, (...), necesariamente aparece la incertidumbre por incremento proporcional entre el desconocimiento científico sobre la materia, los valores que se están poniendo en juego lo que se arriesga en la toma de decisiones y la urgencia en tomar esas decisiones.” (Natenzon y Ríos, 2015:XVIII-XIX)

Reafirmando la cita anterior, incorpora la idea de “problemas complejos” que implican asuntos concretos de la realidad sobre los que la ciencia -muchas veces y al momento- no tiene respuesta. Esa situación coloca a las personas que toman las decisiones en una tensión conflictiva por tener que valorar lo que se pone en juego (personas, bienes de significación, ambiente) en el marco de un alto grado de incertidumbre, y con el apremio de tener que tomar decisiones de todas formas.

“Si a nivel técnico no hay respuestas contundentes que permitan definir el riesgo, a nivel político la urgencia impone una resolución por la magnitud de los intereses en conflicto. La incertidumbre, en este caso, sólo puede ser manejada a través del consenso público, ampliando el conjunto de sujetos que deciden sobre la cuestión. En contextos democráticos, la participación de todos los sectores sociales involucrados se vuelve decisiva para el diseño, la gestión y la implementación de las políticas de prevención y mitigación de los desastres sociales. Este es un camino a construir; el desafío es llevar a la práctica dicha participación sin manipulaciones sectoriales y con resultados efectivos.” (C. Natenzon, 2015: XIX)

Aquí se agrega el modo en que se puede abordar el problema anterior, es decir ¿cómo tomar una decisión en condiciones de alta incertidumbre e importantes valores puestos en juego? Una opción que parece razonable en esas situaciones, es la agregación de actores como indica la cita, y en ese sentido se utiliza el concepto de “comunidad extendida de pares” como algo necesario frente a una decisión que no puede (ni debe) ser asumida por una sola persona o institución dada la naturaleza del problema.

“En la sociedad del riesgo, la ciencia y la técnica ya no otorgan seguridad y certezas, sino falibilidad e incertidumbres también ‘manufacturadas’. En esta nueva etapa de la modernidad, la reflexibilidad<sup>20</sup> adquiere un lugar trascendente. El proceso de autoreflexión que realizan las sociedades contemporáneas es el que termina cuestionando ese conocimiento ‘infalible’ de las ciencias modernas y el que posibilita una relación crítica entre sociedad y conocimiento científico-técnico (Beck 1992, 2000; Giddens 1993; Luhmann 1996). En la sociedad del riesgo, la autoreflexión y la interpelación sobre el conocimiento científico-técnico ha tornado que las fronteras entre expertos y legos, ciencia y política se vuelvan cada vez más borrosas.” (D. Ríos-C. Natenzon, 2015:7)

los dos casos ni en la relación entre ambas se trata meramente de un problema de conocimiento incompleto, es decir, un grado de desconocimiento superable con más conocimiento y dirimible en el campo de la ciencia normal. La incertidumbre institucional tiene en cuenta a los agentes activos y estratégicos que generan, operan, regulan, y en definitiva conviven en distintos niveles con los sistemas técnicos. Para este aspecto de la incertidumbre, Wynne apela al concepto de indeterminación.” [cita del original, C. Natenzon, 2015:XVIII-XIX] 20) “Para ello Ulrich Beck toma algunos postulados de la teoría de la estructuración del sociólogo inglés Anthony Giddens, publicados en su obra *La Constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración* (1995). En esa teoría, se sostiene que los agentes pueden incorporar en el flujo de su acción tanto el control reflexivo de la misma –búsqueda racional de los fundamentos de la acción que se realiza a través de la conciencia discursiva- como el control práctico de la acción a partir del dominio de destrezas, reglas y recursos pertinentes, al que Giddens denomina conciencia práctica.” [cita del original; Natenzon y Ríos, 2015:7]

En esta materia -la incertidumbre frente a problemas de gran complejidad-, ya no debiera haber lugar para la soberbia desde ningún sector/actor, dado que en esa habitual distinción entre lo importante y lo urgente, aquí se solapan ambos. En estos casos, es necesario compartir la responsabilidad, pero para ello, se deben generar condiciones de relacionamiento entre pares, de respeto, compartiendo y nivelando la información, habilitando un lenguaje común y la comprensión de lo que se está poniendo en juego y lo que hay que decidir. Este tipo de situaciones es lo que Silvio Funtowicz y Jerome Ravetz denominan como “epistemología política”, “ciencia con la gente”, “ciencia pos-normal” (1993).

## » GESTIÓN

“La Gestión del Riesgo de Desastre, definida en forma genérica, se refiere a un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.” (L.Narváez et al., 2009:33)<sup>21</sup>

La palabra “gestión”, parece que remitiera a cuestiones del presente. En ese sentido, es importante dar cuenta de los enfoques o prácticas complementarias actuales<sup>22</sup> en gestión de riesgos que distinguen entre:

### **Gestión correctiva del riesgo**

Mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas, incluidos los preparativos y la alerta temprana.

### **Gestión compensatoria del riesgo**

Tomar medidas para apoyar la resiliencia de los individuos y las sociedades frente al riesgo residual que no puede reducirse de manera eficaz.

### **Gestión prospectiva del riesgo**

Prevenir o evitar la acumulación de riesgos nuevos o futuros haciendo elecciones de desarrollo que tengan en cuenta el riesgo, también en la recuperación y la reconstrucción tras un desastre. Los tres enfoques apoyan las tres agendas: reducción de riesgos de desastres, cambio climático y desarrollo sostenible. (GAR, 2015:281)

Si bien se gestiona en el presente, las cuestiones y el enfoque con que se realice esa gestión, puede incluir otras dimensiones que siendo gestionadas en el presente vayan más allá de la coyuntura, asumiendo la responsabilidad de las decisiones y construcciones heredadas del pasado (proponiéndose corregirlas, ajustarlas o no), así como de los riesgos inherentes al modelo de desarrollo actual y se propongan incidir en él, tanto en el corto, mediano y/o largo plazo.

“(…) al destacar la gestión (…) [se] pretende enfatizar la implementación de acciones

21) Narváez, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo (2009): LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: Un enfoque basado en procesos; Comunidad Andina; Lima.

22) Aquí presentamos la formulación del GAR 2015, pero otros enfoques hablan de: gestión reactiva, gestión correctiva y gestión prospectiva del riesgo.

que permitan encaminar a los complejos procesos modeladores [de la realidad] (...) en las direcciones deseadas. Más allá de -y en contraste con- el objetivo de diseñar modelos más o menos plausibles y armónicos de futuros deseables, como lo son los planes tradicionales, se trata de diseñar, con el máximo de racionalidad y realismo, estrategias de intervención en los procesos presentes, de manera de asegurar el máximo de eficacia a la acción de los organismos públicos en términos de los objetivos de política perseguidos. Esto implica, por supuesto, para los organismos públicos, la capacidad de efectuar en forma constante la evaluación de los resultados obtenidos y la eventual reelaboración de las estrategias en función de los objetivos cualitativos perseguidos para mejor ajustarlos a los permanentes presentes que enfrentan dichos organismos. Y para esto hace falta dotar a cada uno de dichos organismos de un instrumental que les permita lo más claramente posible definir y estructurar el o los problemas de gestión que debe resolver (en función de los objetivos de política), conocer los procesos que provocan esos problemas actuales o potenciales, y elaborar sus estrategias realistas de intervención que le[s] permita insertarse eficazmente como [los actores que son] en medio de todos los actores que operan y/o controlan dichos procesos.” (Robirosa, 1979:10-11)<sup>23</sup>

A partir de esta cita, queda claro que el componente “gestión” en el modo de nombrar la problemática (“gestión de riesgos”), propone una dinámica concreta en el funcionamiento de este campo complejo e integral sin perder de vista los objetivos de la política que involucre. Esto es posible y necesario de ser llevado adelante, en un proceso continuo de análisis, diagnóstico, toma de decisiones, gestión e implementación de las mismas, monitoreo y ajuste, que se puede resumir en un proceso de planificación-gestión con herramientas adecuadas para ello.

23) Los corchetes son nuestros, no están en el original.

## Sobre el cómo...

# Las prácticas para la gestión integral de riesgos.

Para pensar un “cómo” desarrollar prácticas de gestión integral de riesgos, además de una concepción clara sobre la problemática, es necesario pensar y saber de antemano “quién/es” llevarán adelante y estarán involucradas e involucrados en ese cómo. Ese quién/es (actores: personas, instituciones, sectores, intereses, etc.), implicará al menos dos aspectos centrales que se pondrán en juego: conocimientos y prácticas.

“Convergente con (...) [[un]] cuestionamiento de las metodologías de planificación, se ha estado produciendo un cuestionamiento epistemológico de los alcances mismos de aquella racionalidad científica y técnica.

En primer lugar, desde la década de los '40, el pensamiento sistémico –la “teoría general de sistemas”- (por ejemplo, desde distintos campos, von Bertalanffy [1968], Boulding [1968], Ackoff [1972], Emery y Trist [1972], Miller [1965]) cuestionaba la posibilidad de explicar fenómenos complejos de la realidad desde la óptica de una disciplina particular. Y se planteaba la necesidad de un enfoque transdisciplinario, sintético antes que analítico<sup>24</sup>, para investigar y explicar los fenómenos de la realidad, partiendo de la totalidad inclusiva para poder comprender el lugar de lo parcial y entonces analizarlo en sus relaciones con el todo y en sí mismo.

En segundo lugar, los epistemólogos han comenzado a cuestionar ciertas limitaciones de los supuestos sobre los cuales las diversas ciencias han estado construyendo sus generalizaciones científicas y explicaciones. Una limitación –la más obvia- es la posibilidad de incluir sin reduccionismos, en las explicaciones de un fenómeno realizadas desde una disciplina, relaciones con aspectos de la realidad que no son constitutivas específicas de su objeto de estudio.

Además de otros cuestionamientos de principios básicos del ‘método científico’ mismo, como es definido y es dominante hoy –y que no vienen al caso- (ver, por ejemplo, los cuestionamientos de Lakatos [1970, 1976]) se cuestiona la legitimidad o la validez social, universal, del conocimiento generado por la aplicación del ‘método científico’. Es el caso, por ejemplo, de Feyerabend [1984], quien llega a preguntarse si la creencia en el método científico no es acaso una ideología propia y exclusiva de los científicos. De ser así, los resultados de su aplicación pueden no siempre ser conocimientos válidos para otros segmentos socioculturales, en tanto éstos aplican otros métodos: la tradición, el ensayo y error, el ‘sentido común’, algún sistema de creencias, lo que afirma el más educado o el supuesto ‘especialista’, o lo que dictamina el poder. Cada

24) “En el pensamiento sintético, algo a ser explicado es visto como parte de un sistema mayor y es explicado en términos del rol que desempeña en dicho sistema mayor” reúne cosas más que desarma “El pensamiento analítico es, por así decirlo, el pensamiento de afuera hacia adentro; el pensamiento sintético es de adentro hacia afuera.” [R. Ackoff, 1973:10]. Esta aclaración a través de la cita, es aporte nuestro y no está en el original; pero lo tomamos del autor que Robirosa utiliza para trabajar este asunto.

uno de ellos estaría considerando en su 'ecuación racional' (que podría simbolizarse como:  $y = ax_1 + bx_2 + cx_3 + \dots + nx_i$ ) datos (las  $x_i$ ) y/o ponderaciones (a, b, c, ..., n) diferentes. Los conocimientos construidos a partir de estos métodos serían desde ya diferentes, pero serían también socialmente tan legítimos como los de los científicos, pues estarían validados desde sus respectivos métodos.

En este sentido, los diversos 'métodos' de construcción de conocimientos producirían siempre conocimientos hipotéticos -hipótesis, no 'verdades' de validez necesariamente universal-, validados por el método aplicado. Estos planteos epistemológicos actuales aceptan pues la validez de diversos saberes, es decir, de diversos encaminamientos racionales, de diversas racionalidades, en la construcción de los conocimientos sostenidos por cada uno. Nada de esto se refiere a la 'verdad' de los conocimientos generados por las diversas racionalidades. Acepta en cambio que esta variedad de conocimientos sólo hipotéticos, validados por distintos sistemas racionales, pueden todos ser socialmente legítimos hasta tanto no se pruebe su no consistencia con la realidad bajo observación. Estos recientes planteos epistemológicos son de muy significativa utilidad en su aplicación a las realidades complejas en las que se pretende gestionar e intervenir en forma planificada. E implican como corolario un enorme respeto debido hacia los diversos saberes ajenos y la deseabilidad de confrontar y sintetizar aquellas diversas hipótesis sustentadas por actores sociales diversos." (Robirosa, 1998:1-2)<sup>25</sup>

Esta cita, nos coloca adecuadamente frente a una ampliación del espectro de saberes e ignorancias que se ponen en juego frente a la gestión de "riesgos-incertidumbres". Reconoce la validez de los diferentes conocimientos y da cuenta de la necesidad de su articulación respetuosa, para un enriquecimiento de la nueva hipótesis resultante de ese saber, ahora colectivo, que mejore las condiciones para la toma de decisiones y su gestión. Como ya señalamos en el apartado de "incertidumbre", es necesario frente a un asunto tan complejo e incierto, dejar a un lado las soberbias de ocasión, dado que no contribuyen en nada a la hora de comprender la dimensión del problema, e intentar, ensayar, tomar las mejores decisiones al respecto y en función de todo el conocimiento disponible en cada situación.

"Los fracasos de la planificación -tanto en sus versiones sectoriales como en sus concepciones más 'integrales' o transectoriales- como instrumento para la toma de decisiones concretas por parte de los responsables (...) y su inoperancia evidente y consiguiente vulnerabilidad (...) se arraigan con toda seguridad en el error que significa plantear problemas de acción -como lo son los que deben ser resueltos por los funcionarios y técnicos que actúan a niveles locales, regionales o nacionales- con las mismas metodologías y conceptualizaciones tradicionalmente utilizadas para tratar problemas que son exclusivamente de conocimiento del tipo de los problemas planteados por las diversas disciplinas e interdisciplinas científicas en un marco académico. Cuando el funcionario o el político recurre a algún plan desarrollado por sus técnicos para orientar sus decisiones, encuentra que las formulaciones y aún las recomendaciones de dicho plan son, por lo general, visiones de futuros deseables, habitualmente complejas, pero que, poco o nada le dicen sobre los pasos concretos y viables a ser dados para lograr dichos futuros. El problema de la acción, de la implementación de los planes, sigue siendo, en el enfoque tradicional, una pregunta abierta, sin respuesta." (Robirosa, 1979:11)

25) El doble corchete inicial es nuestro, no está en el original.

Persisten aún enfoques de planificación (y métodos concurrentes) que si bien tienen virtudes (rigurosidad técnica y científica, especificidad temática, entre otras), muchas veces no logran trascender, ya no el enfoque tradicional de la planificación -como indica la cita del año 1979 sino tampoco en la actualidad una concepción económico-financiera del funcionamiento institucional y la gestión, quedando sesgados y acotados (consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente) por esta mirada disciplinar. Además, todavía en muchos casos, a pesar de lo novedoso y/o tecnológico de sus dispositivos, no se logra contribuir con las necesidades de la acción -en un sentido amplio y a la vez concreto de la palabra-.

Es muy importante entonces esta distinción de los diferentes tipos de problemas, y la especificidad que tienen, en particular los que refieren a la acción para transformar la realidad. El correlato de esta distinción conceptual, es una distinción en los modos, mecanismos, herramientas, para su abordaje.

En función de lo anterior, consideramos relevante -particularmente en nuestro caso- poner en valor los resultados del proceso de planificación regional realizado en 2016. Dado que los planes de trabajo resultantes pueden no tener el formato convencional (de los organismos de financiamiento, de otros organismos técnicos, etc.), se puede caer en el error de descalificar por ello su contenido y lo que representan: acuerdos entre actores interinstitucionales que trabajan en los diferentes niveles de gestión de riesgos en la realidad actual de esos territorios.

“Un aspecto por demás importante es aceptar que los intercambios entre sectores diversos no pueden procesarse con el objetivo de resultados positivos, sólidos y por lo tanto utilizables como elementos para la formulación de políticas públicas, sino se echa mano a la utilización de metodologías adecuadas a la naturaleza, complicada y tensa, que esas relaciones proponen. Las metodologías aptas para el trabajo intersectorial, que es también interdisciplinario, son hoy una relevante contribución que las ciencias sociales vienen haciendo para la administración gubernamental. Sin embargo, en los niveles de decisión política predomina la improvisación o la opción estratégica por metodologías disciplinarias que no servirán a los objetivos complejos que estas acciones estatales se proponen. (...) la resistencia a incorporar procesos metodológicos es notable; los [espacios institucionales] funcionan en base a reglamentaciones de calco jurídico, normatizaciones de tipo institucional que no incorporan nada metodológico capaz de conducir el proceso de intercambio, articulación, producción y gestión de conocimiento, construcción de intereses comunes.” (H. Poggiese, 2009:20-21)

El trabajo del Sinae como Sistema (y en función de la Ley 18.621), implica de por sí un trabajo intersectorial, interdisciplinario, interinstitucional, colegiado, y como horizonte, en una continua articulación estado y sociedad.

Desarrollar prácticas entre esa diversidad de actores para conceptualizar, analizar, diagnosticar, tomar decisiones, planificar, gestionar, implementar, monitorear y ajustar los procesos, requiere de dispositivos que permitan abordar esa complejidad, que incluye muchas veces, intereses y/o lógicas que pueden ser contradictorias. Además, como señalamos al principio de este

apartado, los actores traen consigo no sólo sus saberes e ignorancias, sino también sus “prácticas”. Es necesario resaltar esto, no para exacerbarlo, sino para contemplarlo adecuadamente en nuestros dispositivos de trabajo. No es lo mismo trabajar con colegas de la misma especialidad o formación, de la misma institución y/o con los mismos objetivos e intereses (lo que aun así puede resultar difícil) que hacerlo con otra diversidad de perspectivas sobre la problemática que nos reúne en el trabajo conjunto.

La mayoría de las instituciones tampoco dan cuenta de estos aspectos, dado que aún en los casos donde este tipo de prácticas es parte intrínseca de los cometidos institucionales, nada indican sobre aspectos metodológicos para el trabajo de esta naturaleza.

En las oportunidades que se reconoce esta complejidad, con la mejor de las intenciones –pero también muchas veces por desconocimiento-, se adoptan metodologías de una disciplina particular (asociada en el imaginario colectivo con prácticas colectivas), que habilitan un tipo de abordaje que simplifica o reduce la complejidad en aras de hacer “más fácil” una práctica compleja, cercenando con ello también lo que se produce, probablemente coincidiendo con el sesgo disciplinar particular del que se trate.

Dentro del “cómo”, no podemos desconocer el estado de situación y las condicionantes que existen para el desarrollo de prácticas colectivas de reflexión. Culturalmente, y en los ámbitos y recorridos por los que transita mayoritariamente la formación de las personas, no se alienta ni estimula el desarrollo de este tipo de prácticas, que, sumado a la percepción y al uso que tienen las sociedades actuales del “tiempo”, impide sentarse a trabajar colectivamente sobre problemas complejos que requieren de esa diversidad de sectores, disciplinas, lógicas, intereses, saberes e ignorancias para su abordaje. La ansiedad, el pragmatismo, y el individualismo –los últimos desarrollos de tecnologías de la información y comunicación, como excusa de nuevo tipo-, embaten permanentemente contra cualquier propuesta de tomar un problema complejo con el tiempo y la laboriosidad que conlleva. El resultado involucra una decisión estratégica: dejar que las decisiones sean tomadas por pocas personas, “que ya sepan del asunto”, “que tengan las condiciones necesarias”, “que sean las responsables ‘naturales’ de esos asuntos”, etc. Esto no sólo implica una cuestión ideológica en relación a la participación en la toma de decisiones, sino que además, y luego del recorrido que hemos realizado por el marco conceptual, implica decisiones que no van a contar con todo el conocimiento posible de recabar en la coyuntura de que se trate, además de concentrar la responsabilidad sobre esas decisiones que involucran altos valores puestos en juego frente a altos grados de incertidumbre.

Entonces, en el marco del mandato de la Ley y en una lógica procesual, hacemos foco en tres aspectos que consideramos centrales de las “prácticas colectivas” que necesitamos llevar adelante y a la luz de lo revisado hasta aquí conceptualmente: 1) construcción de conocimiento; 2) toma de decisiones; 3) gestión conjunta o asociada de esas decisiones.

Podríamos representar al Sistema como una “red” transversal al Estado

uruguayo, pero también involucrando a la sociedad. En una primera etapa, en función del grado de madurez del mismo y de la coyuntura, esta red puede ser conceptualizada como “intra-estatal”, e ir trabajando, creando las condiciones, afianzando y mejorando las prácticas para que pueda ser en el mediano plazo, una red de carácter mixto “socio-gubernamental”. Tanto en una u otra opción, las “prácticas” a desarrollar son de tipo colectivo y entre “pares”. Un “saber-hacer” particular que necesita habilitar una articulación “trans-saberes” y su “responsabilidad compartida”.

## **CITA DIAGNÓSTICO Y PROPOSITIVA**

“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 moelos 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.” (A. Brenes-A. Lavell, 2014:248)

“La experiencia regional de los últimos años apunta a tres aspectos que serán determinantes si la decisión es reducir los niveles de vulnerabilidad y exposición, y aunque son de larga gestación, garantizan la sostenibilidad en el largo plazo:

### **1. Fortalecer la articulación intersectorial.**

Las estructuras de gobierno se mantienen organizadas bajo esquemas fragmentados que, pese a la insistencia de los últimos años, continúan impidiendo que sectores que están interconectados en la realidad, puedan coordinar y cooperar técnica y políticamente. Esto deriva en normativa contradictoria, herramientas inadecuadas y mecanismos de gestión del territorio y sus recursos que son anacrónicas respecto a las dinámicas globales contemporáneas.

### **2. Incrementar la fortaleza de los gobiernos locales.**

La evolución de los aparatos públicos ha venido enfatizando la importancia que los gobiernos locales tienen para la consolidación del desarrollo. Sin embargo en el proceso, muchos países se encuentran en situaciones donde las capacidades locales no se corresponden con los nuevos mandatos y responsabilidades. Capacidades técnicas, mayores recursos e instancias intermedias de apoyo son elementos necesarios para que la gobernanza local mejore.

### **3. Establecer nuevas formas de cooperación internacional.**

Las nuevas dimensiones plantean también la necesidad de evolucionar hacia nuevos modelos de soberanía y gobernanza internacional. La resistencia y relevancia de las fronteras políticas continúa erosionándose cada vez más ante nuevos desafíos en donde la cooperación y el diálogo transfronterizo y multilateral son la puerta de entrada. La trayectoria de los huracanes, las ondas sísmicas o las sequías no observan regulaciones migratorias; mientras, los países siguen apegados a modelos de interacción multilateral cada vez más frágiles y desfasados.

Otra alternativa es la inacción. A través de la historia las sociedades establecieron acuerdos colectivos entre las figuras de gobierno y la población a propósito de los mecanismos de compensación por daños y pérdidas, sea por desastre u otro tipo de disrupción, como por ejemplo las guerras. Los contextos regionales actuales representan desafíos en términos de nuevos acuerdos colectivos para asimilar los impactos de los desastres futuros. El desarrollo del debate no parece indicar una intención por sacar del anonimato estadístico a quienes hoy sufren las externalidades del desarrollo regional, y los distintos actores sociales, políticos y económicos envían señales mixtas cuando se trata de acabar con la impunidad del riesgo, que mantiene a millones [de personas] en condiciones de vulnerabilidad. Asumiendo que esta compensabilidad sea todavía posible y no hallamos cruzado un ‘umbral de no retorno’, como lo plantea Beck (2002), como colectividad es importante ser francos y directos con las actuales y futuras víctimas de los desastres, y dejarles en claro a qué atenerse y qué esperar del Estado y las demás instituciones; si tienen cabida o no en nuestros imaginarios de desarrollo. Es un acto de honestidad mínimo que la sociedad latinoamericana tiene para sí misma.” (A. Brenes-A. Lavell, 2014:248-249)

Por último, agregamos el cruce de agendas globales que incluyen la gestión integral de riesgos desagregada en función de sus tres prácticas complementarias:

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

Fuente: GAR 2015:282





## CAPÍTULO 2

# Propuesta para un proceso de planificación y gestión

PLANIFICACIÓN SINAE 2016

---

# Fundamentos

La finalidad del Sistema Nacional de Emergencias – (Sinae) *“es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible”* (Artículo 1, Capítulo I, de la Ley n° 18.621).

La propuesta de trabajo de la Dirección Nacional del Sinae en materia de Planificación para el año 2016, apuntó a cumplir con este mandato de la Ley tomando como base el “Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres en la República Oriental del Uruguay”<sup>26</sup> y el “Informe de la Evaluación Interagencial sobre el Estado de la Reducción del Riesgo de Desastres en Uruguay”<sup>27</sup>.

En función de éstos diagnósticos y para un país que no tiene al momento un historial abundante de eventos adversos (de origen natural o antrópico) ni una fuerte tradición en materia de gestión de riesgos, cabe destacar que en esta materia, si bien se ha avanzado en los últimos años, todavía queda mucho por hacer.

Destacamos de las Consideraciones Finales de los diagnósticos interagenciales de 2010 (págs. 48-50) y de 2015 (págs. 60-61), los siguientes párrafos:

“(…) otro desafío que tiene que abordar el SINAE para poder avanzar en forma eficiente y eficaz en rol de articulación, es la definición de lineamientos políticos y estratégicos que sirvan de guía e identifiquen claramente los ejes articuladores a través de los cuales se va a impulsar la gestión de riesgos (...)”

“Aspectos claves como la forma en que se va a transversalizar el riesgo a nivel sectorial y en las distintas escalas territoriales, políticas y estrategias de generación de conocimiento, roles y contribuciones de la sociedad civil y del sector privado, entre otros temas, deben ser parte de esos lineamientos, sirviendo de nexo entre lo establecido en el marco normativo y la planificación del SINAE, y garantizando la incidencia en los procesos de planificación del desarrollo y la toma de decisiones a nivel político.”

26) Elaborado en diciembre de 2010 por una misión interagencial conformada por CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), OPS (Organización Panamericana de Salud), PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y UNISDR (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres) estructurado en base a las cinco prioridades del Marco de Acción de HYOGO.

27) Misión realizada en el segundo semestre de 2015 por las agencias FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), OIM (Organización Internacional para las Migraciones), OMM (Organización Meteorológica Mundial), OPS/OMS, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), UNISDR, estructurado en base a las cuatro prioridades del Marco de SENDAI.

Esto hace visible, coloca sobre la mesa, el “modo” en que se producen las definiciones y orientaciones estratégico-políticas. Es decir, cómo y entre quienes se proponen y se configuran los escenarios para tomar las decisiones sobre esas definiciones en materia de gestión de riesgos en el país.

Entonces, no es lo mismo que eso surja en un ámbito circunscripto a unas pocas instituciones, y/o en un nivel de gestión específico (por ejemplo, el nacional), en un tiempo acotado a algunas instancias, a que se desarrolle por articulación de las diversas instituciones que conforman el Sinae (en sentido ampliado y luego de toda la experiencia que se viene acumulando en estos años desde que surgió la Ley de creación del Sistema). Tampoco que sea entre los diferentes niveles de gestión (nacional, departamental, municipal), y en el marco de un proceso de trabajo conjunto que permita ir agregando sucesivamente experiencias, miradas, perspectivas y conocimientos; nivelando, optimizando y potenciando los saberes existentes en el país en ésta materia, así como nutriéndose y actualizándose con toda la experiencia regional e internacional.

Así, el QUÉ<sup>28</sup> y el CÓMO<sup>29</sup> de la propuesta, se convierten en sustantivos y estratégicos, y se retroalimentan mutuamente, sin dejar de atender y adecuarse al momento específico -la coyuntura- del Sistema en su conjunto.

En cuanto al QUÉ, cabe destacar que una posibilidad es hacer foco en los “riesgos” que enfrenta el país y otra es hacer foco en la propia “gestión integral de riesgos”. Es decir, si el problema a abordar son los riesgos en sí, o si se trata de cómo se gestionan esos riesgos, y qué particularidades y dificultades presenta en nuestro país esa gestión.

Actualmente, debemos sumarle la característica diferencial que implica esta problemática en relación a cualquier otra del terreno de la gestión, se trata de la “incertidumbre”, y en nuestro caso, conceptualmente podemos hablar del binomio “riesgos-incertidumbre” como nuestra problemática de gestión. Esto complejiza y enriquece nuestro QUÉ.

En cuanto al CÓMO, cabe señalar que dada la vocación interinstitucional de conformación del SINAIE a través de su ley de creación (y modificatoria), la propuesta debe habilitar la intersectorialidad, la interdisciplinariedad y la participación de los diferentes actores que intervienen en la gestión de riesgos -conceptualizada de manera integral y compleja, tal cual se presenta en la realidad-, y de los diferentes niveles de gestión.

A su vez:

“Uno de los principales desafíos que se identifican es la falta de definición sobre los mecanismos de participación efectiva, responsabilidades de los municipios y la sociedad civil en las actividades de preparación, respuesta y recuperación.”<sup>30</sup>

28) El asunto, la problemática a trabajar.

29) El modo de funcionamiento para abordar el QUÉ.

30) De la sistematización del Encuentro “Convergencia regional hacia una política nacional de gestión de riesgos”, realizado el 17 y 18 de noviembre de 2016.

Entonces, este CÓMO de la propuesta puede ser una situación de práctica, de validación y transferencia de herramientas metodológicas que permitan multiplicarlas, de manera de promover modos coherentes con el espíritu de la Ley y que atiendan ésta cita de los diagnósticos interagenciales en relación a la incorporación del tercer nivel de gobierno, los ámbitos locales y la participación de la población en la gestión integral de riesgos.

## Antecedentes

Este Manual retoma, ajusta y profundiza los aprendizajes sistematizados en la *“Guía para elaborar un Plan de Respuesta a las Emergencias. Una mejor preparación y respuesta ante la emergencia”* del Sinae – Presidencia de la República, publicado en 2011, en el marco del apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Proyecto URU/08/007 “Fortalecimiento de las Capacidades Departamentales para la gestión de riesgos”; y la *“Guía de Planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias”* también del Sinae – Presidencia de la República, publicada en 2015, con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.

La propuesta de trabajo en 2016 se orientó y organizó en base a los desafíos identificados en el marco conceptual (Capítulo I), retomando los materiales citados en el párrafo anterior, y con una metodología de planificación participativa (Metodología de Planificación-Gestión integrada y participativa)<sup>31</sup>.

En cuanto al abordaje concreto con esta concepción metodológica, podemos rastrear como antecedentes algunas experiencias realizadas en el país relacionadas con problemáticas del desarrollo local y regional en el departamento de Rocha en la década de los noventa, en el Oeste de Montevideo desde 2002 a la fecha, y en los departamentos de Artigas y Tacuarembó entre 2005 y 2007.

Para el caso específico del Sinae, en septiembre de 2012 se realizó una charla<sup>32</sup> con Mario Robirosa<sup>33</sup>, responsable desde los orígenes de la elaboración

31) La concepción metodológica Planificación-Gestión integrada y participativa se origina a mediados de la década de los años 1970 a través de un encargo de UNESCO a FLACSO para que desarrolle el “Programa de capacitación para la gestión de asentamientos humanos”. Es elaborada y experimentada en diferentes países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Surinam, Uruguay) y aplicada a diversidad de problemas concretos de la realidad (salud; gestión de asentamientos humanos; infraestructura; ambiente; problemática rural; desarrollo local, rural y regional; contaminación; inundaciones y catástrofes; memoria colectiva; gestión de espacios públicos; problemática laboral; relocalización de población de pueblos originarios; informática pública; gestión de conocimiento; gestión de redes; propuestas culturales; revitalización urbana-comercial; proyectos educativos; entre otros). Se la conoce también con otras denominaciones: “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión”, o “Gestión social planificada” (Mario Robirosa); Planificación Participativa y Gestión Asociada – PPGA (Héctor Poggiese).

32) El viernes 21 de septiembre de 2012, se realizó en el piso 10 de la Torre Ejecutiva (Presidencia de la República) una charla convocada por el área técnica del SINAIE con Mario Robirosa, a modo de una primer aproximación a la concepción metodológica de Planificación-Gestión integrada y participativa. Participaron de la misma también, responsables del SNRCC (sistema nacional de respuesta al cambio climático) del MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), de la Unidad de Descentralización y Coordinación de Políticas con Base Departamental del MGAP (Ministerio de Ganadería y Pesca), y de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social).

33) Arquitecto de la Universidad de Buenos Aires (1958), Sociólogo de la Universidad de París y Centre d’Étude des Groupes Sociaux (1958-1960), y realizó estudios de post-grado en sociología en la Cornell University de EE.UU (1965-1967). Es consultor desde 1962, de múltiples organismos nacionales de Argentina e internacionales en temáticas de desarrollo social, institucional y territorial, y en formulación, gestión y evaluación de proyectos: CLAM (Centro Latinoamericano de Administración Médica), UNESCO, OEA, Naciones Unidas, CIFCA (Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales), UNICEF, Gobiernos de diversos

y experimentación de ésta concepción. Encontramos además experiencias prácticas concurrentes; por un lado, en la configuración de lo que se dio en llamar la Red Sinae o Sinae en Red en el segundo semestre de 2012 y hasta fin del año 2013. Por otro lado, se desarrolló un taller de planificación participativa para la gestión de riesgos en el Puerto de Montevideo en el segundo semestre de 2013. A nivel regional, se realizó un taller de planificación participativa para la gestión de riesgos en la Región Este (Treinta y Tres, Lavalleja, Rocha y Maldonado) en los últimos meses de 2013. Finalmente, la Dirección Nacional del Sinae transitó un proceso de planificación participativa interno, para definir los asuntos y las estrategias de trabajo de cara al quinquenio de gestión, entre marzo y abril de 2015.

También se trabajó con ésta concepción metodológica durante el primer semestre de 2016, en un proceso participativo para la formulación de pre-decisiones para configurar la primera versión de una Política Nacional de Cambio Climático para Uruguay con una mirada prospectiva a 2050, en el marco del SNRCC (Sistema Nacional de Respuesta y Adaptación al Cambio Climático) y que resultó aprobada en 2017.

Finalmente y como producto de lo anterior, gracias al apoyo financiero del Programa EUROCLIMA, se pudo contar con las contribuciones de la experta en gestión integral de riesgos y adaptación a la variabilidad y el cambio climático, Claudia E. Natenzon<sup>34</sup>, con experiencia en estos dos asuntos y su articulación con la concepción metodológica Planificación-Gestión integrada y participativa.

El abordaje regional asumido, surgió en una instancia de trabajo con las personas que coordinan los Cecoed del país en Montevideo llevada a cabo el 3 de octubre de 2012, en la que se propuso realizar encuentros regionales con algunos de los departamentos limítrofes entre sí, de modo de iniciar procesos de intercambio de experiencias y optimización de recursos, así como también el abordaje de temas de interés común.

Esa iniciativa fue recibida y retomada desigualmente por los diferentes departamentos, y se avanzó de diferentes formas, de acuerdo a la región y el estado de instalación de los Cecoed (Ver Cuadro 1). Desde aquella oportunidad, se estableció que la conformación de las seis regiones respondía a un criterio de practicidad del abordaje operativo más que a otros (como puede ser regionalizaciones por cuencas, por área ecológica-ambiental, etc.), además, que la división era una estructura inicial, sin desmedro de otros intercambios y

---

países de América Latina, entre otros. También ha sido y es profesor, docente, investigador en diversos ámbitos académicos: FLACSO, UBA, FLACAM, UNLA, San Andrés, otras universidades nacionales de Argentina (Cuyo, Litoral, etc.). Tiene numerosas publicaciones sobre la temática, destacándose "Turbulencia y planificación social" publicado por UNICEF en 1990

34) Geógrafa de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctora en Geografía de la Universidad de Sevilla. Profesora titular regular e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA/ Investigadora invitada de FLACSO. Ha trabajado para organismos públicos nacionales (DNOA, APN, CFI, CONICET, Defensa Civil, SAGPyA, SPAYDS) e internacionales (FAO, Politécnico de Milán, ALADI, BM, Universidad Internacional de Andalucía). Ha sido directora del Departamento de Geografía en la Facultad de Filosofía y Letras, entre 1988 y 1992. Como investigadora del Instituto de Geografía/ FFyL/ UBA dirige el Programa de Investigaciones sobre Recursos Naturales y Ambiente-PIRNA, desarrollando proyectos sobre aspectos geográficos de los recursos naturales, las áreas protegidas y el riesgo ambiental.

articulaciones que pudieran establecerse entre los departamentos y más allá del establecimiento de éstas regiones iniciales.

Cuadro 1 | Reuniones mantenidas con las diferentes regiones en Período 2012 - 2015

Región	Departamentos	Reunión de acuerdo inicial		Reuniones de trabajo	
Litoral Norte	Artigas, Salto, Paysandú	6/9/2013	Salto	_____	_____
Metropolitana	Montevideo, San José, Canelones	14/6/2013	Montevideo	12/7/2013 29/7/2013 12/8/2013	Montevideo
				17/10/2013	San José
Metropolitana	Montevideo, San José, Canelones	14/6/2013	Montevideo	26/11/2013 12/12/2013 20/12/2013 24/3/2014 9/4/2014 15/1/2015	Montevideo
Noreste	Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo	4/12/2013	Tacuarembó	18/2/2014	Tacuarembó
Este	Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja	20/9/2012	Montevideo	21/11/2012	Punta Ballena
				31/10/2013 1/11/2013	La Paloma
				27/3/2014	Minas
Litoral Sur	Colonia, Soriano, Río Negro	13/6/2013	Mercedes	23/9/2013	Colonia
				7/11/2013	Fray Bentos
				9/9/2014	Mercedes
				7/10/2014	Fray Bentos
Centro	Flores, Florida, Durazno	30/8/2013	Trinidad	18/10/2013	Florida
				19/11/2013	Trinidad
				23/4/2014	Durazno

Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional.

# Propuesta

La Dirección Nacional del Sinae se trazó las siguientes metas para el año 2016:

## ESCENARIO DEPARTAMENTAL

Recibir antes de fin del año los protocolos que cada departamento tiene, revisados y aprobados por los respectivos Comités Departamentales de Emergencias - CDE. De esta manera, la Dirección Nacional puede hacer un diagnóstico de lo que hay y lo que no, y ayudar a desarrollar aquello que falta.

## ESCENARIO REGIONAL

Trabajar a nivel regional para identificar las componentes del riesgo y realizar un diagnóstico de situación, poniendo en juego, trabajando y fortaleciendo al mismo tiempo la inter-institucionalidad. Se instala de esta manera, un escenario regional de trabajo con continuidad en el tiempo potenciando las capacidades existentes. Todo lo producido, será insumo para la elaboración de una propuesta, un lineamiento de política nacional de gestión integral de riesgos.

## ESCENARIO NACIONAL

El encuentro nacional realizado en noviembre sirve para hacer un ensamble, ver dónde están las prioridades, dónde el país tiene que poner la atención en el armado de una política en materia de Gestión Integrada del Riesgo. Aportes de departamentos, de regiones, de organismos sectoriales. Dos instrumentos distintos pero complementarios en este escenario: la Política Nacional y la reglamentación de la Ley del Sinae.

Para el logro de estos objetivos y en función de los fundamentos y antecedentes, se resolvió trabajar por regiones, respondiendo a dos criterios claves: fortalecer el trabajo interinstitucional y reconocer que los riesgos no tienen fronteras.

Las regiones que se definieron son las siguientes:

Región	Departamentos
Litoral Norte	Artigas, Salto, Paysandú
Litoral Sur	Colonia, Soriano, Río Negro
Noreste	Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo
Este	Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja
Centro	Flores, Florida, Durazno
Metropolitana	San José, Canelones, Montevideo

La propuesta que se llevó adelante, es de naturaleza multipropósito. Es decir que se propuso trabajar simultáneamente en múltiples planos de la

problemática de la gestión integral de riesgos en Uruguay. Nos referimos a aspectos conceptuales, metodológicos, de las prácticas, institucionales e interinstitucionales, de estrategias de abordaje, de relacionamiento con la comunidad, entre otros.

Dadas las condiciones de desarrollo y madurez del Sistema alcanzado en 2016, se consideró pertinente acotar la propuesta de proceso al ámbito “intra-estatal”, sin habilitar aún la participación comunitaria. En función de la estructura interinstitucional que indica la Ley, y dado que las prácticas colectivas de participación en la toma de decisiones colegiada no se despliega aún mayoritariamente con naturalidad, la propuesta centró su atención en éstos aspectos, con un fuerte énfasis en la “gestión” de los riesgos. Los temas discutidos en los talleres, estuvieron organizados con el objetivo de desarrollar la plataforma de la Dirección Nacional a partir de realidades concretas de cada una de las regiones y en conjunto. De esta manera, se obtienen insumos para la formulación de la política nacional de gestión integral de riesgos, al mismo tiempo que planes específicos de trabajo regionales para abordar la problemática (seis, uno para cada región), y se fortalece un actor colectivo (el Sistema) que sostenga esas estrategias, acciones, compromisos diseñados y asumidos en conjunto.

Si bien, y como se señaló en los antecedentes, en años anteriores ya se había iniciado el trabajo regional, en aquella oportunidad (2012-2014) y en función de la coyuntura del Sistema en aquel entonces, la propuesta había sido formulada a partir de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecod), institucionalidad operativa y de implementación del segundo nivel de gobierno según indica la Ley.

En ésta oportunidad, se sumó a la iniciativa en función de una nueva coyuntura, a los Comités Departamentales de Emergencias (CDE), institucionalidad política y ámbito interinstitucional colegiado de toma de decisiones, también definido por la Ley para el segundo nivel de gobierno. Además, se habilitó y promovió la invitación a participar del proceso, al tercer nivel de gobierno, el Municipal.

También se promovió la invitación a participar a la diversidad de actores institucionales que participan en la gestión de riesgos de una u otra forma y en función de la diversidad de experiencias y recorridos en la materia que reúnen los diferentes Departamentos.

Con esta agregación de actores al proceso de trabajo regional, era necesario desarrollar una “etapa preparatoria” de los mismos, para una nivelación general y puesta en común de la propuesta de trabajo. En este sentido, se definió como asunto central de esta etapa, la conformación de un primer estado de situación y mapeo de los riesgos a nivel regional.

Con esa primera aproximación, nivelación y práctica en torno a los riesgos regionales, se crearon las condiciones mínimas para ingresar en una “etapa de

implementación estratégica” donde abordar la problemática de gestión de los riesgos en cada región, elaborando una primera versión de plan de trabajo al respecto para las mismas.

Finalmente, se propuso una “etapa de integración” para realizar el intercambio entre regiones y dar lugar a la convergencia en torno a algunos aportes para la política nacional de gestión de riesgos.

Cuadro 2 | Cronograma de actividades de planificación acordadas y realizadas con cada región

Región	Departamentos	Etapa preparatoria	Etapa implementación estratégica		Etapa integración
Litoral Norte	Artigas, Salto, Paysandú	23/5 en Artigas	9 y 10/8	Salto	17 y 18 de Noviembre en Montevideo
			16, 17 y 18/8		
Metropolitana	Montevideo, San José, Canelones	25/5 en Montevideo	1/9	Montevideo	
			7 y 8/9	San José	
			27 y 28/9	Montevideo	
			13/10		
Noreste	Riviera, Tacuarembó, Cerro Largo	30/5 en Tacuarembó	22 y 23/8	P. de los Toros	
			29 y 30/8	Cerro Largo	
			5 y 6/9	Rivera	
Este	Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja	1/6 en Lavalleja	3, 4, 5 y 6/10	Rocha	
Litoral Sur	Colonia, Soriano, Río Negro	13/6 en Soriano	11 y 12/8	Río Negro	
			19 y 20/8	Colonia	
			22 y 23/9	Soriano	
Centro	Flores, Florida, Durazno	17/6 en Durazno	29 y 30/9	Durazno	
			17 y 18/10	Flores	
			25/10	Florida	
6 regiones / 19 departamentos		6 jornadas	32 jornadas		2 jornadas
		40 jornadas completas de trabajo			

Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional.

El proceso planteado (incluyendo “etapas” y las jornadas de trabajo) fue orientado en función de la concepción metodológica Planificación-Gestión integrada y participativa que contribuye a la construcción procesual de un escenario de articulación multilateral simultáneo.

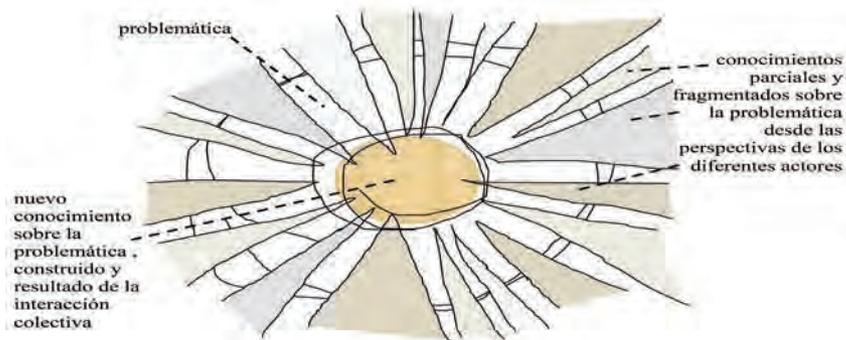
Esta concepción metodológica se estructura a partir de **tres planos inseparables** que se condicionan mutuamente:

- Estrategia operativa (abordaje colectivo)

- Secuencia lógica (momentos técnicos para el tratamiento del problema).
- Ciclo (proceso de construcción y práctica continua y recurrente).

### Estrategia operativa

La estrategia operativa se refiere al **abordaje multiactoral** de la problemática que se quiere resolver, intersectorial, inter-saberes, con un modo participativo, que se desarrolla en forma **simultánea**. Es decir, esta diversidad de actores, sectores, lógicas, intereses, saberes e ignorancias puestos en juego al mismo tiempo en el mismo lugar.<sup>35</sup> Esto requiere de un proceso de prácticas iterativas de acuerdos intersubjetivos.<sup>36</sup>



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

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

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

### Secuencia Lógica

La secuencia lógica refiere a una serie de **momentos técnicos de tratamiento de la problemática** que se está abordando con esa diversidad de actores. Se transitan momentos que van habilitando la agregación de actores e información, construcción de conocimiento, exploración diagnóstica, toma de decisiones, la gestión e implementación, el monitoreo y ajuste.

35) En toda la propuesta, se trabajó a partir de herramientas metodológicas que habilitaran la reflexión analógica (ana: más allá; logos: representación-concepto), a partir de una concepción y dinámica dialógica, y desde una perspectiva crítica. Lo que hoy podríamos nombrar como método “analéctico crítico” (Enrique Dussel) <https://www.youtube.com/watch?v=0Kzov0Hepc4>

36) **intersubjetivo** 1. adj. Que sucede en la comunicación intelectual o afectiva entre dos o más sujetos.” (RAE), basado en la diversidad y el intercambio entre las múltiples subjetividades presentes.

“Capacidades concretas del sujeto: conocimientos científicos y técnicos e información objetiva limitados y seleccionados por la experiencia de cada individuo; conocimientos experienciales valiosos, capacidad de generar hipótesis, de asociar, etc., son todos aportes útiles, pero deben ser sometidos a la confrontación y elaboración grupal (para sustituir subjetividades por intersubjetividad/consenso) y a la aplicación y evaluación (para avanzar por ensayo y error en aproximaciones sucesivas).” (M. Robirosa, 1985:357)

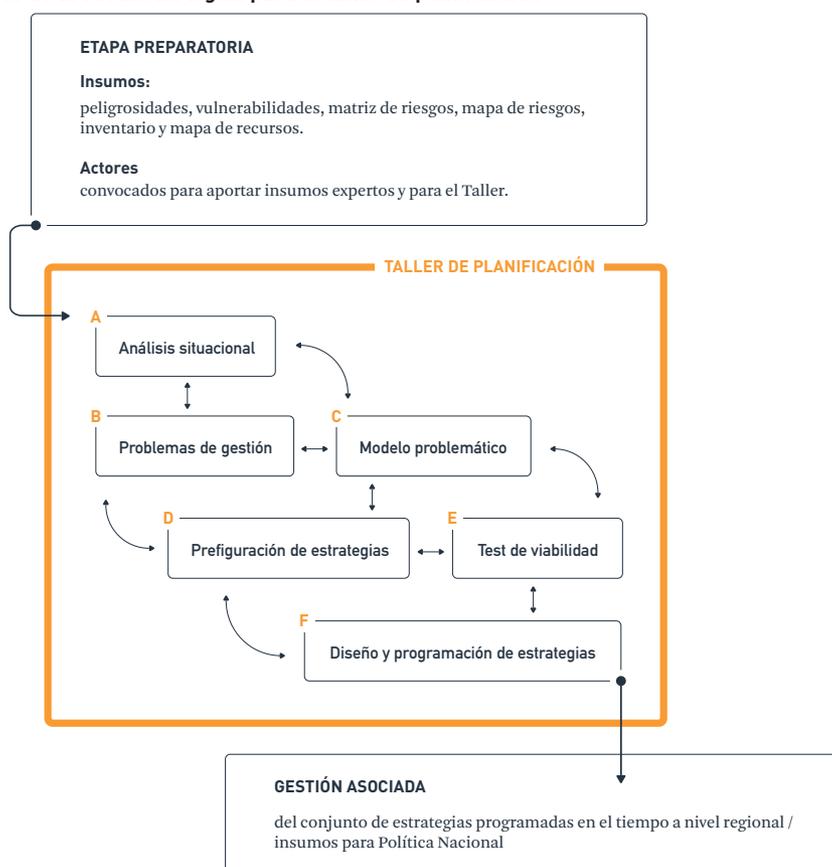
“[...] proceso de reconstrucción intersubjetiva, cuya dinámica grupal debe ser cuidada para asegurar una verdadera elaboración grupal que elimine la preponderancia de subjetivismos y perspectivas particularizadas.” (M. Robirosa, 1985:362)

Esos momentos no son unidireccionales, sino que interactúan y se retroalimentan permanentemente.

Analizar la situación dialógicamente permite componer el texto y el contexto de la problemática en cuestión. Luego de ese marco, se identifican los problemas de gestión que tienen las personas e instituciones que representan en relación a esa problemática, así como los procesos positivos que se reconoce están actuando favorablemente. Más tarde se elabora un mapa diagnóstico ensayando una comprensión de las relaciones causales entre los problemas identificados que componen una suerte de recorte de la realidad en la que se desarrolla la problemática. Frente a ese mapa diagnóstico, ahora se lo mira como un mapa para la toma de decisiones, identificando los procesos y/o problemas que colectivamente se ponderan como los más críticos y se ensaya una primera aproximación a posibles frentes de ataque. Esas primeras decisiones se testean en cuanto a la viabilidad política que puedan tener en función de los actores que participarían en la misma. Aquellos que sean viables, finalmente se diseñan y programan en el tiempo.

A continuación, se presenta el recorte de secuencia que se utiliza en la primera parte de la etapa de implementación estratégica donde se instrumenta un Taller de Planificación Participativa.

#### Gráfico de la secuencia lógica para el taller de planificación

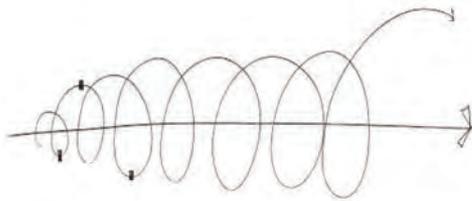


Adaptado al caso del SINAIE, de Poggiese, 1993 [con base en Robirosa, 1985].

## Ciclo

El ciclo metodológico refiere a etapas que se van sucediendo cíclicamente con la premisa de que cada vez la situación es diferente en el marco de una realidad que siempre es turbulenta<sup>37</sup> en función del aprendizaje que implica cada ciclo, y la oportunidad que esto representa en función de la posibilidad de agregación de actores e información que permiten ir profundizando y ajustando la planificación (toma de decisiones) y la gestión e implementación (gestión asociada) de la misma<sup>38</sup>. Esto podemos asociarlo con lo que conceptualmente se denomina “procesos embarrados de toma de decisiones”.<sup>39</sup>

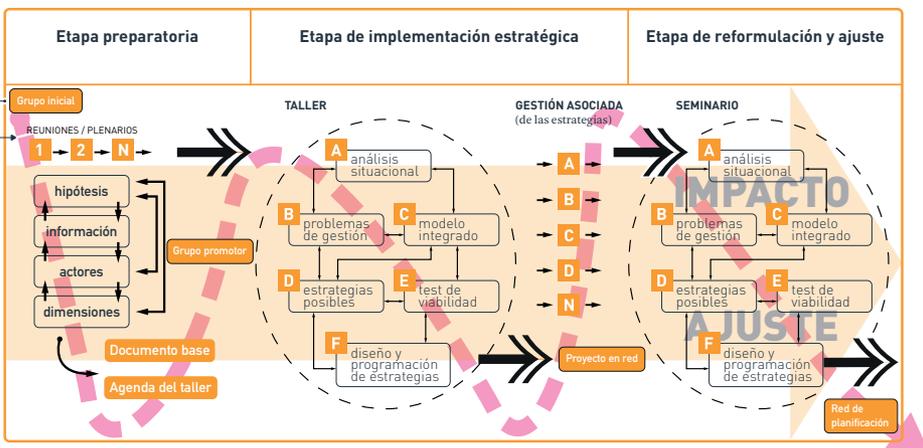
### Realidad como proceso turbulento en el que se inserta la acción planificación



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

#### CICLO METODOLÓGICO

Metodología PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA ESCENARIOS FORMALIZADOS DE PLANIFICACIÓN GESTIÓN de la “familia de metodologías PPGA” (metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada) elaborada y experimentada por FLACSO, GAO, SurCo y otras redes.



37) Término acuñado por Mario Robirosa en el marco de éste enfoque de planificación (1990).

38) “[...] lo elaborado queda signado por su tentatividad, siempre abierta a eventos inesperados y a nuevas informaciones que pueden no necesariamente validarlo, retroalimentando por lo tanto nuevas reelaboraciones.” (M. Robirosa, 1985:362)

39) El modelo de autorregulación “[...] pone su confianza en procesos de decisión y coordinación que nacen de contextos interactivos donde participan diversos agentes dotados de información parcial y conocimientos locales. (...) Lo que se busca no es racionalizar los procesos decisivos sino permitir que los agentes participantes estén en condiciones de indagar por su propia cuenta en un proceso abierto que lleva a mutuos ajustes y arreglos y a producir cambios no previstos; ni siquiera, muchas veces, buscados. Por lo mismo, este modelo favorece la generación de contextos relativamente autónomos de interacción como medio para coordinar sistemas complejos. Por esa vía se espera elevar los niveles de productividad y adaptación de los sistemas, resolver problemas a la manera del “muddling through” —o sea a través de procesos “embarrados” o “con embarradas”— y dar una autoconducción negociada a dichos sistemas. Consecuentemente, este modelo valora las capacidades de autoaprendizaje de los agentes y organizaciones y trabaja con el supuesto de soluciones parciales e incompletas, de ensayo-error (...)” (J. J. Brunner, 1993:3)

El gráfico anterior, representa “el ciclo” con sus etapas, en base a los dos planos anteriores: la “secuencia lógica” de momentos técnicos para procesar la problemática de gestión (rectángulos transparentes con el nombre de cada momento) y la “estrategia operativa” que implica el actor colectivo que se va configurando y transformando a medida que avanza en el proceso de prácticas de reflexión y toma de decisiones conjuntas que proponen los momentos técnicos y que al mismo tiempo fortalecen las redes de relaciones multiactorales que se van tejiendo, con vínculos de confianza resultante del trabajo conjunto (curvilínea punteada gruesa color violeta y con rectángulos color naranja y borde negro que dan cuenta de las diferentes situaciones de las prácticas del actor colectivo).

Este recorrido, se superpone en el gráfico a los momentos técnicos en la medida que avanzan en su propuesta de prácticas y su complejidad para abordar la problemática, tanto en lo que refiere a la producción de conocimiento como a la toma de decisiones. Comienza con un “grupo inicial” interesado en abordar el problema, cualquiera sea su composición preliminar (impulsado desde el sector comunitario, o desde el sector técnico-académico, o desde el ámbito político, desde el Estado o la Sociedad), y que irá sumando otras instituciones u organizaciones que se identifiquen como involucradas, necesarias o interesadas, de los diversos sectores, lógicas, intereses, saberes e ignorancias concurrentes. Luego pasa a un “grupo promotor” una vez que promedia la Etapa Preparatoria del Ciclo, que impulsa la situación de trabajo que vendrá en la etapa siguiente. Ya en la Etapa de Implementación Estratégica y luego del Taller de Planificación, se configura en un “proyecto en red” dada la naturaleza intersectorial e interdisciplinaria de los acuerdos construidos en el mismo, e iniciando la “gestión asociada” de esos acuerdos. Luego de la experiencia adquirida en la Gestión Asociada de los acuerdos-estrategias, se transita la Etapa de Reformulación y Ajuste incorporando los aprendizajes, la nueva coyuntura y nuevos actores que surgen de ese proceso, y se puede considerar una “red de planificación”, que ya tiene incorporadas estas prácticas de planificación-gestión integrada y participativa, donde configura nuevos escenarios para abordar, profundizar y mejorar la toma de decisiones sobre los asuntos que va tratando, y en ese sentido, se podría hablar de una red de proyectos en red, por ello lo de red de planificación al finalizar un primer ciclo.

Toda la propuesta se basa en un modo de intercambio interpersonal en el marco de una práctica colectiva de diálogo<sup>40</sup>, como un modo de trabajo

40) Utilizamos este término para referirnos a una dinámica oral, con una vocación constructiva, de fortalecimiento y formativa. Cabe acercar algunos conceptos relacionados: *intersubjetivo* “1. adj. Que sucede en la comunicación intelectual o afectiva entre dos o más sujetos.” [RAE], basado en la diversidad y el intercambio entre las múltiples subjetividades presentes; *Método analéctico crítico* [E. Dussel, <https://www.youtube.com/watch?v=0Kzov0Hepc4>], se compone de varios conceptos que, desagregados, son los siguientes: *analógico* [ana: más allá; logos: representación-concepto], es decir, saber moverse construyendo las definiciones o descripciones entre los analogados [E. Dussel, ídem]; *dialéctico* “3. f. Arte de dialogar, argumentar y discutir. 4. f. Método de razonamiento desarrollado a partir de principios.”

productivo, con reglas de respeto “entre pares”, es decir que, a pesar de las diferencias que encarna la diversidad de actores que participan del mismo, se prioriza el respeto entre las personas, la escucha comprensiva, la argumentación reflexiva y la posibilidad de construcción de nuevos argumentos, explicaciones y conceptos, surgidos de la propia dinámica colectiva.<sup>41</sup>

El modo de toma de decisiones en el marco de esta concepción metodológica es el consenso (en tanto “ semejanza ”<sup>42</sup>). Cuando no se arriba a él, se registran los disensos (en tanto “ distinción ”<sup>43</sup>) y se organizan modos colectivos de abordarlos para su tratamiento<sup>44</sup>.

Todo esto acompañado de un dispositivo que habilita la sistematización de la práctica, coherente con la concepción metodológica, que consiste en un registro público y único<sup>45</sup>, que hace parte al conjunto de actores que participa en el proceso y da cuenta del proceso de reflexión colectiva, a modo de una memoria del mismo.

Cabe señalar que, desde el punto de vista organizativo, los lugares y las fechas de los talleres fueron determinados previamente por los CDE de cada región. En algunos casos, las reuniones se realizaron en ciudades distintas de los departamentos que forman parte de una región; en otros, se realizaron siempre en la misma ciudad. En cuanto a la logística de la propuesta, fue asegurada por la Dirección Nacional del Sistema, resolviendo gastos de movilidad, estadía y alimentación de las personas que asistieron a las jornadas de trabajo; así como también del equipo de orientación del trabajo metodológico liderado por el área de Planificación.

(RAE); dialógico “2. adj. cult. Que presenta forma dialogada. 3. adj. cult. Que contempla o que propicia la posibilidad de discusión.” (RAE); *crítico* “1. adj. Perteneciente o relativo a la crítica. Opinión crítica.” (RAE);

41) “En este sentido, los diversos ‘métodos’ de construcción de conocimientos producirán siempre conocimientos hipotéticos –hipótesis, no ‘Verdades’ de validez necesariamente universal-, válidos por el método aplicado. (...) planteos epistemológicos actuales aceptan pues la validez de diversos saberes, es decir, de diversos encaminamientos racionales, de diversas racionalidades, en la construcción de los conocimientos sostenidos por cada uno. Nada de esto se refiere a la ‘verdad’ de los conocimientos generados por las diversas racionalidades. Acepta en cambio que esta variedad de conocimientos sólo hipotéticos, validados por distintos sistemas racionales, pueden todos ser socialmente legítimos hasta tanto no se pruebe su no consistencia con la realidad bajo observación. Estos recientes planteos epistemológicos son de muy significativa utilidad en su aplicación a las realidades complejas en que se pretende gestionar e intervenir en forma planificada. Implican como corolario un enorme respeto debido hacia los diversos saberes ajenos y la deseabilidad de confrontar y sintetizar aquellas diversas hipótesis sustentadas por actores sociales diversos.” (Robirosa; 1998:2)

42) De la concepción analógica. No cerrada, unívoca, centrada en una cuestión de “identidad”, característico de la modernidad eurocéntrica. La analogía oscila entre la equivocidad y la univocidad, pero nunca es esos extremos. Ver método analéctico crítico, E. Dussel:

[https://www.youtube.com/watch?v=vNq3VZ\\_q49Q&index=2&list=PLMKFij2vDgnSVDjhU4VEvpxJECF\\_JL BG\\_43](https://www.youtube.com/watch?v=vNq3VZ_q49Q&index=2&list=PLMKFij2vDgnSVDjhU4VEvpxJECF_JL BG_43) Ídem anterior. No “diferencia”.

44) Grupos de trabajo ad-hoc que se organizan con la tarea de profundizar el conocimiento de los argumentos distintos y buscar alternativas para llevar al “pleno” del proceso y ponerlos nuevamente a consideración, hasta satisfacer al colectivo, arribando a puntos de semejanza-consenso.

45) Ver TÉCNICA OPERATIVA DEL REGISTRO en SINAÉ (2015): “Guía de Planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias”; págs. 38 y 39.

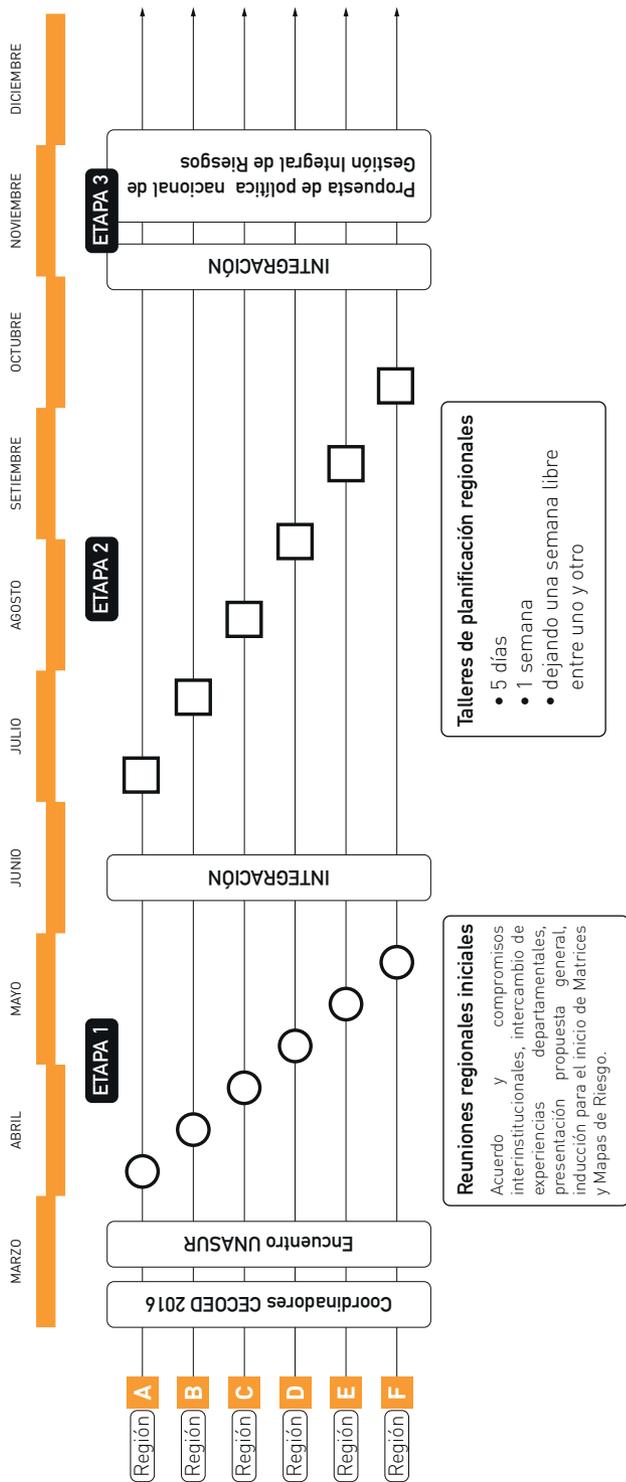
Cuadro 3 | Propuesta proceso de planificación-gestión integrada y participativa

Etapa	Tareas	Sub-tareas	Propósito central
<b>Preparatoria: foco en riesgos regionales</b>	1	Intercambio de experiencias departamentales	Presentaciones entre CDEs y CECEOEDs de la Región
	2	Presentación propuesta, metodología y marco conceptual. Acuerdo de agenda	Presentaciones Dirección Nacional SINAIE
	3	Eventos adversos	Identificación
	4	Vulnerabilidades	Identificación
	5	Matriz de Riesgos	Ponderación
	6	Mapa de Eventos Adversos y Vulnerabilidades	Mapeo
	7	Inventario de Recursos	Identificación
	8	Mapa de recursos	Mapeo
<b>Implementación estratégica: foco en problemas de gestión de los riesgos regionales</b>	0	Insumos de Expertos	Presentaciones
	1	Análisis de Situación (diálogo y construcción colectiva de la situación problemática de la gestión de riesgos regional)	Tendencias globales-regionales
			<i>Restricciones</i>
			<i>Deficiencias</i>
			<i>Potencialidades negativas</i>
			<i>Potencialidades positivas</i>
			Actores involucrados
	Procesos positivos		
	2	Problemas de Gestión y Procesos Positivos	Identificación y listado
3	Mapa Diagnóstico (red de problemas: "problemática regional de gestión de riesgos" incluyendo los procesos positivos)	Relaciones causales entre problemas, explicativas del funcionamiento de la realidad regional en materia de gestión de riesgos	
4	Mapa de Toma de Decisiones (ponderación y selección de problemas y procesos positivos) y Planilla de Frentes de Ataque	Identificación de problemas críticos	
		Identificación de problemas de ataque	
		Identificación de procesos positivos	
		Propuesta de estrategia	
5	Test de Viabilidad Política	Actores y estrategias viables	
6	Diseño y Programación de Estrategias	Propuesta de acciones	
<b>Integración: intercambio de experiencias y perspectiva nacional</b>	1	Presentación e intercambio de Planes de Trabajo Regionales	Acuerdo de insumos regionales para la política nacional y agendas de trabajo regional 2017
	2	Convergencias y Divergencias hacia una Política Nacional de Gestión de Riesgos	
	3	Presentaciones Dirección Nacional y presentaciones y/o comentarios de Expertos	
	4	Agendas de trabajo regional 2017	

Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional

**PROCESO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN INTEGRADA Y PARTICIPATIVA (intra-estatal)**

desarrollado por el SINAIE en 2016



Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional



**CAPÍTULO 3**

# **Producción del proceso de planificación**

SINAE 2016

---

# Insumos regionales para la política nacional

La última etapa propuesta y realizada en el proceso de planificación de 2016, la definimos como de Integración, y se plasmó en un encuentro<sup>44</sup> de dos jornadas en Montevideo con la participación de más de 145 personas. Allí se realizó una presentación e intercambio de lo producido en las seis regiones, para luego trabajar en una integración de aportes regionales hacia una política nacional.

Los resultados de esta discusión se sistematizan<sup>45</sup> aquí como insumos para la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos.

## COMPORTAMIENTO SOCIAL

Ante la falta de una cultura de prevención, los procesos de concientización son centrales para la Gestión Integral de Riesgos (GIR). Estos procesos deben estar dirigidos a incluir en la cultura social la idea de prevención de eventos adversos, la atención de emergencias y, en general, al registro de advertencias (vía procedimientos tales como los sistemas de alerta temprana).

¿Dónde, quién y cómo lograr una capacitación preventiva? ¿A nivel comunitario o focalizado en centros educativos?

La educación es un ámbito privilegiado para desarrollar tanto la concientización como la capacitación, fortaleciendo la cultura preventiva. Una vía de inclusión del tema en este ámbito es incorporar a la currícula educativa de todos los niveles (primaria, secundaria, terciaria) contenidos relacionados con GIR.

Pero también es necesario lograr un mayor involucramiento de instituciones públicas que deben ser convocadas de acuerdo a sus competencias. De igual forma, también es necesario realizar campañas que vayan generando esa concientización en el público en las cuales los medios de comunicación adquieren un rol central.

## FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

El paradigma de la Gestión Integral de Riesgo es la herramienta de trabajo que debe incorporarse a la actividad diaria de todas las instituciones que forman

44) Encuentro "Convergencia regional hacia una política nacional de gestión de riesgos", realizado el 17 y 18 de noviembre de 2016.

45) Los agrupamientos propuestos han sido elaborados por el equipo de orientación metodológica del Encuentro, en función de criterios de afinidad de las convergencias y divergencias registradas el jueves 17/11/16, y propuestos al pleno de la concurrencia en la mañana del viernes 18/11/16.

parte del Sinae. Ella debería constituirse en la estrategia única de trabajo, superando la escasa articulación interinstitucional existente.

Son varios los aspectos que esta estrategia ayudaría a fortalecer: incentivar el trabajo conjunto, tener suficientes recursos humanos especializados y brindar apoyo psico-emocional, no sólo a los damnificados, sino también a los funcionarios del Sistema. En este marco, es importante revalorizar la prevención hacia el interior del propio Sinae, lo que no sólo evita muertes y pérdidas de significación; también tiene implicancias positivas en la relación costo – beneficio.

La implementación de una GIR en el Sinae necesita integrar más organismos sectoriales en los comités permanentes y, a la vez, evitar los controles superpuestos de los organismos existentes. Todavía falta la participación en determinados eventos del Poder Judicial, de algunos sectores del Estado, organizaciones civiles e incluso de actores privados con poder de decisión.

Surgen algunos aspectos particulares de la gestión a tomar en cuenta: establecer responsabilidades legales como la responsabilidad civil por accidente; mejorar y potenciar la gestión de las donaciones; mejorar la gestión de residuos; establecer responsabilidades en la comunicación al público. Esto último ha tenido particular relevancia respecto a los mensajes que muestran diferencias entre meteorólogos y meteorólogas del ámbito público y privado, aspecto para el cual es necesario trabajar clarificando las responsabilidades y las formas de actuación en los medios de comunicación social.

A nivel territorial es necesaria una planificación unificada en lo nacional, que al mismo tiempo tenga en cuenta la problemática específica de cada departamento, con acciones diferentes relativas a la diversidad de eventos actuales, los que se caracterizan por mantener su afectación a largo plazo. Está en proceso la incorporación del tercer nivel de gobierno con el que hay que fortalecer vínculos junto con las instituciones locales.

La GIR es un proceso, sus planes necesitan una permanente evaluación y actualización, para lo cual es positivo seguir realizando más talleres regionales.

Todo ello redundará en un mayor compromiso tanto de las instituciones como de las personas que integran el Sistema.

## **PROTOSCOLOS Y CRITERIOS GENERALES**

La GIR tiene en la formulación de protocolos una herramienta privilegiada. Si bien en el Sinae esto se ha establecido, todavía hay un largo camino a recorrer. Algunos protocolos faltan y deben ser creados, otros deben ser actualizados, modificados o unificados. Se detecta la falta de protocolos de actuación común, así como de las actividades interinstitucionales.

Particularmente relevantes son los protocolos referidos a los sistemas de alerta temprana. Hay algunos ya en marcha en el país que se podrían replicar en otros departamentos y otras regiones.

La falta de coordinación entre instituciones al momento de ejecutar los protocolos, la escasa articulación antes, durante y después de la emergencia; el desconocimiento de dichos protocolos de acción ante catástrofes por parte de otras instituciones externas al Sinae; la escasa articulación y la necesidad de respetar idoneidades y jerarquías, son problemas detectados que pueden y deben ser superados.

## **PRESUPUESTOS**

El tema presupuestario es clave en la implementación de la GIR, los fondos siempre son escasos e insuficientes para la gestión. La asignación de recursos económicos y logísticos requiere implementar nuevas medidas tales como la inclusión de la GIR en el presupuesto, tanto de los departamentos como a nivel nacional, y la creación de un fondo presupuestal específico.

## **COMUNICACIÓN / INFORMACIÓN**

La comunicación tiene una relevancia central en el éxito de la GIR, tanto al interior del Sinae como con los actores de la sociedad. Se han detectado fallas en la comunicación y, a la vez, falencias de conocimiento del público e incluso por parte de algunos entes públicos. En particular se registra la poca visibilidad del trabajo de los CDE/Cecoed y la falta de difusión de sus acciones. Así, resulta necesario mejorar la comunicación dirigida tanto hacia el interior del Sistema como hacia el exterior.

Al interior del Sistema, se requiere formular una base de datos a nivel nacional, con un sistema único de registros, uniformizando criterios y sistemas de información en eventos adversos.

También se propone coordinar la comunicación que realizan los CDE/Cecoed con criterios unificados. Se debe informar a los agentes participantes, en un lenguaje común, estandarizado, que a la vez recoja las diversidades y las especificidades de los riesgos regionales. Es importante discutir la existencia de una persona que actúe como vocera única de las instituciones departamentales del Sinae (CDE/Cecoed). Es decir, identificar un canal, portavoz o medio de comunicación como referente oficial para dar cuenta de las contingencias. Por ejemplo, para comunicar los pronósticos. De esta manera se podrá ir realizando un manejo más adecuado de la información.

Trabajar en comunicar bien, aumenta la credibilidad del público no sólo cada vez que el Comité hace una advertencia sino en todo el proceso de GIR. En esta tarea, los medios de comunicación masivos, particularmente la prensa, son actores clave. Por ello hay que generar procesos de capacitación y educación con sus comunicadoras y comunicadores, creando un marco regulatorio específico.

Finalmente, aunque no por ello menos relevante, no hay que olvidar la concientización y la capacitación a la población en riesgo; particularmente sobre cómo actuar ante eventos adversos.

## **PERSPECTIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

En la GIR resultan relevantes decisiones tomadas en otras instancias de gobierno tales como la Ley de Ordenamiento Territorial, su aplicación y control. Ello se evidencia en relación a la localización de asentamientos en zonas peligrosas, como las inundables, donde todavía hace falta aplicar la Ley, involucrando al Poder Judicial. Ayudará en esta tarea la fiscalización real de leyes y reglamentos.

Del mismo modo, en relación a la actividad privada y su incidencia en la configuración de riesgos, sería relevante trabajar más leyes convergentes, como la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial.

Estas carencias pueden superarse trabajando en conjunto cotidianamente en el marco de la gestión integral del riesgo y rescatando instrumentos legales ya existentes.

## **PERSPECTIVA DE GÉNERO, GENERACIÓN Y DERECHOS HUMANOS**

Se ha detectado una carencia en relación a la inclusión de la perspectiva de género en la configuración del Sinae, señalándose la necesidad de hacer transversal tanto esta perspectiva como la trans-generacional, la relativa a discapacidad de la personas y, en general, toda otra vinculada al respeto de los derechos humanos.





## Sobre riesgos

En este apartado, haremos foco en la producción realizada en la Etapa Preparatoria del proceso, cuyo propósito central se orientó a realizar una aproximación conjunta a los riesgos regionales, y su lectura compilada a nivel nacional.

Cabe destacar también que, nuestra lectura de riesgos la hacemos en función del marco conceptual explicitado en el Capítulo I.

Como señalamos en los antecedentes (Capítulo II), la etapa preparatoria puede considerarse iniciada en todas las regiones en las actividades que se realizaron en el período 2013-2014 (Cuadro 1), que en esta oportunidad, 2016, se retomó a partir de un intercambio entre las experiencias de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoe) de los diferentes departamentos de cada región.

Este punto fue considerado fundamental en varios aspectos. Por un lado, en lo que refiere al aprendizaje y puesta en valor del conocimiento existente en cada departamento (CDE y Cecoe); por otro lado, el intercambio, aprendizaje cruzado y potenciación de esas experiencias y conocimiento a nivel regional. Además, la construcción de vínculos de confianza entre los diferentes actores de la región, así como en su articulación con el nivel nacional. Finalmente, refrendar el compromiso regional con la propuesta de la Dirección Nacional para el proceso a partir de 2016.

Cabe considerar también que se habilitó a los CDE para invitar a participar del proceso al nivel municipal, y que se hizo efectivo en algunos casos.

El trabajo en esta etapa, como decíamos, retomó las presentaciones y el intercambio de los CDE y Cecoe a las cuales se les sumó algunas presentaciones realizadas por Dinagua y por la consultoría que facilitó EUROCLIMA para incorporar la perspectiva de la adaptación a la variabilidad y cambio climático.

Teniendo como base estos insumos, se hizo foco en un acercamiento conjunto a los riesgos regionales:

- a. identificación de dos de las cuatro dimensiones del riesgo: *peligrosidades*<sup>46</sup> y *vulnerabilidades*; dejando por fuera las otras dos dimensiones: *exposición* e *incertidumbre*;

46) También conocidas por las denominaciones "amenazas" o "eventos adversos". En los Talleres de planificación se utilizó la denominación "evento adverso" de modo de contribuir a ir desplazando la denominación "amenaza", mucho más difundida, pero que remite a algo externo de la sociedad, a lo que tenemos que responder que está fuera de nuestras responsabilidades, sin hacernos cargo de nuestro papel en su configuración (construcción social del riesgo).

- b. ponderación de la probabilidad de ocurrencia y el impacto esperado;
- c. volcado en una Matriz de Riesgos que genera una valoración de los mismos;
- d. referencia territorial en un mapa de riesgos de la región;
- e. identificación de los recursos existentes en la región;
- f. referenciamiento de los recursos en un mapa.

Cabe aclarar que, como se indicó en el punto Propuesta, en todos los casos se trató de una primera aproximación a la utilización de estas herramientas, realizado además entre personas provenientes de diferentes departamentos, no acostumbradas ni a las herramientas ni al intercambio sobre estos asuntos con esa diversidad de sectores, disciplinas, prácticas, etc., presentes en esas instancias.

A las matrices que compusieron los riesgos a partir de dos de sus dimensiones, también se le incorporaron nociones y aspectos de la variabilidad y el cambio climático que habilitaron y le dieron marco a una mirada prospectiva de la gestión integral de riesgos (ver Matrices de Riesgo en anexos, más adelante).<sup>47</sup>

## PELIGROSIDADES

### Sumatoria de todas las peligrosidades identificadas en las regiones

Como consignáramos en el marco conceptual, está claro que las *peligrosidades*<sup>48</sup>, combinadas con ciertas situaciones de vulnerabilidad y exposición más un determinado grado de incertidumbre, pueden configurar riesgos que luego devengan en desastres o catástrofes. En ese sentido, también acompañamos las afirmaciones de que “los riesgos se construyen socialmente” y que “los desastres NO son naturales”.

En tanto eso es así, “el origen” de los riesgos (potencial) y más aún de los desastres (hecho consumado), son producto de una serie de combinaciones de decisiones y acciones, explícitas o implícitas, conscientes o inconscientes, que el proceso socio-histórico-político-económico-cultural de los territorios de los que se trate viene llevando adelante y sosteniendo, desconociendo o ignorando la relación y el impacto de esas acciones y decisiones con el ambiente y con el conjunto del colectivo social.

También compartimos en ese apartado que, dado lo anterior, hay una construcción social de los riesgos que se da en un proceso histórico de configuración determinado, el evento puntual desencadenante de un desastre no es el motivo “original” del mismo. En función de ello, se reconocía que, finalmente, parecería no ser tan importante y determinante distinguir ese origen “inmediato” (natural, tecnológico, socio-natural, antrópico, etc.).

47) Este aspecto fue colocado y trabajado en todos los Talleres por la experta Claudia Natenzon.

48) “'Peligrosidad' como componente del riesgo se refiere a la cualidad peligrosa de los fenómenos o procesos implicados en potenciales desastres, mediados socialmente por un sujeto que los define como tal; es el potencial peligroso de cualquier fenómeno espontáneo o manejado técnicamente, cualquiera sea su grado de artificialidad.” (Claudia Natenzon, 2017). También conocida por las denominaciones “amenazas” o “eventos adversos”.

La sumatoria de peligrosidades que se registraron en los talleres de las seis regiones es la siguiente:

- Déficit en el balance hídrico
- Inundaciones
  1. de ribera
  2. drenajes urbanos
  3. sudestadas
  4. rotura de presas<sup>49</sup>
- Sequías
  1. meteorológica (falta de precipitaciones continuas)
  2. hidrológica (reducción de caudales): superficiales, subterráneas
  3. agrícola (déficit de humedad en agua de raíces)
  4. socioeconómica (sobre explotación de recursos hídricos)
- Vientos fuertes
  1. ráfagas fuertes
  2. sostenido en el tiempo
  3. turbonadas
  4. tornados
- Temporales
  1. Tormentas
  2. Tormentas eléctricas
- Enchorradas
- Granizadas
- Temperaturas extremas
  1. olas de calor
  2. olas de frío
- Cenizas volcánicas (contaminación atmosférica, material particulado)
- Plagas
- Siniestros: terrestre, aéreo, fluvial/marítimo (mal estado de: señalización, infraestructura vial, sistema ferroviario)
- Siniestros con múltiples víctimas
  1. transporte (terrestre, aéreo, fluvial/marítimo)
  2. eventos sociales (lugar abierto; lugar cerrado)

49) Comúnmente conocidas como "represas". En Uruguay hay más de 2.000 presas, y son de UTE (producción de energía eléctrica), de OSE (para la provisión de agua potable), y privadas (mayoritariamente productores para riego y/o provisión de agua animales).

- Siniestros con derrames de sustancias peligrosas
  1. transporte (terrestre, aéreo, fluvial/marítimo)
  2. manipulación en instalaciones (industrias, depósitos, lugares de comercialización, etc.)
  3. malas prácticas (vertidos no autorizados, disposición final no permitida, etc.)
  4. explosión
- Contaminación ambiental y del recurso hídrico (cursos de agua, etc.)
  1. por falta de saneamiento urbano
  2. por falta de tratamiento para disposición final de residuos sólidos urbanos
  3. por falta de tratamiento de efluentes de saneamiento urbano
  4. por falta de tratamiento de efluentes industriales
  5. por falta de tratamiento de efluentes agro-industriales
  6. por exceso o mal manejo de agroquímicos
  7. por actividad minera (ej.: Minas de Corrales)
  8. por siniestros con sustancias peligrosas (ver punto específico)
- Sanitario (Dengue, Leishmaniasis, Influenza, Muermo)
- Enfermedades epidemiológicas humanas por zoonosis
- Enfermedades transmitidas por vectores
- Introducción de enfermedades exóticas
- Endemia
- Epidemias (humanas y animales)
- Pandemia
- Eventos sociales con grandes concentraciones humanas
- Incendios
  1. de estructura (edificios en general, edificios industriales, viviendas precarias)
  2. forestal (agroindustria, reservas monte indígena)
  3. de campo
- Falta de agua potable
- Actividad industrial
  1. existente en general
  2. con sustancias peligrosas

- Aumento del transporte de cargas (en rutas, caminos departamentales, por plantas urbanas)
  1. cargas comunes
  2. cargas con sustancias peligrosas
- Aumento del tránsito de maquinaria agrícola (en rutas, caminos departamentales)
- Proyectos (gestión prospectiva):
  1. parques eólicos nuevos (ej.: Ismael Cortinas)
  2. aumento de parques eólicos existentes (ej.: traslados, etc.)
  3. planta láctea (ej.: en Florida)
  4. nueva pastera en el Río Negro (en Tacuarembó o en Durazno)
  5. nuevas presas<sup>50</sup> de la actividad pública o privada (ej.: sobre el Río Yí)
  6. mega emprendimiento minero Aratirí
- Rotura de presas <sup>51</sup>
- Corte de puentes
- Derrumbes
- Atentados terroristas

50) Ídem anterior.

51) Ídem anterior.

## VULNERABILIDADES

### Sumatoria de todas las vulnerabilidades identificadas en las regiones

Como se explicitó en las propias jornadas de trabajo, es importante para el sistema, incorporar en todos los actores que forman parte, prácticas de indagación, estudio y comprensión, tanto de las peligrosidades (o eventos adversos) como de las *vulnerabilidades*. Es decir, las dos dimensiones básicas a las que sumándoles las dimensiones de *exposición e incertidumbre* (como se consignó en el marco conceptual), nos darán una definición y comprensión más acabada de los Riesgos.

Para ello, la Dirección Nacional viene elaborando materiales y herramientas que se proponen mejorar las condiciones y facilitar estas tareas. En ese sentido y para este aspecto, sistematizamos las vulnerabilidades identificadas en las regiones de acuerdo a la grilla propuesta en la Guía 3 de las Herramientas Sinae.

Cabe señalar que las múltiples facetas de la vulnerabilidad pueden agregarse y desagregarse según diferentes opciones y modos (la propuesta de la grilla es sólo uno), pero lo importante es reflejar lo más aproximadamente posible la diversidad, complejidad e integralidad, de ésta dimensión del riesgo.



<b>Perspectivas o facetas de la VULNERABILIDAD</b>	<b>Descripción conceptual general</b>	<b>VULNERABILIDADES IDENTIFICADAS</b>
<b>natural</b>	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.	-----
<b>física</b> (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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población que reside en zonas inundables.</li> <li>• Distancias importantes entre capitales departamentales y otros poblados, con mala caminería.</li> <li>• Estado de deterioro de infraestructura vial (caminos y falta de caminería).</li> <li>• Los departamentos fronterizos con fronteras secas y húmedas (epidemias).</li> <li>• Muchas cuencas hidrográficas que cruzan ciudades o poblaciones.</li> <li>• Posibilidad de aislamiento por un solo puente (ej.: Ruta 5 por Río Yí y varios lugares de la Región Centro)</li> </ul>
<b>económica</b>	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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspecto socioeconómico cultural con mucha población vulnerable.</li> <li>• Falta de servicios en poblaciones rurales.</li> <li>• Falta de presupuesto</li> </ul>
<b>social</b>	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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza</li> </ul> <p>La pobreza es necesario entenderla como situación a la que se entra y de la cual se sale. También, entender a la "situación de pobreza" como múltiples tipos de pobreza.</p>

<b>Perspectivas o facetas de la VULNERABILIDAD</b>	<b>Descripción conceptual general</b>	<b>VULNERABILIDADES IDENTIFICADAS</b>
<b>técnica</b>	Referente a las inadecuadas técnicas de construcción de edificios e infraestructura básica utilizadas en zonas de riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caminería rural en mal estado.</li> <li>• Confusión de problemas estructurales con problemas emergentes.</li> <li>• Falta de conocimiento de planes y protocolos.</li> <li>• Falta de conocimiento de posibles amenazas en la región.</li> <li>• Se trabaja frente al estímulo.</li> <li>• Falta de mantenimiento y aseguramiento de la continuidad de planes, simulacros.</li> <li>• Falta de planificación, protocolos y articulación.</li> <li>• Falta de protocolos para la recuperación integral.</li> <li>• Falta de unificación de criterios para los registros.</li> <li>• Falta optimización de recursos.</li> <li>• Falta trabajo interinstitucional (falta de coordinación y comunicación entre idóneos).</li> <li>• Incorrecto manejo de la información.</li> <li>• Las fases de rehabilitación y recuperación se realizan en los mismos sitios con las mismas condiciones de vulnerabilidad.</li> <li>• Problemas en la gestión de donaciones</li> </ul>
<b>política</b>	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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasos recursos institucionales.</li> <li>• Falta de lugar para Cecoed (en Tacuarembó).</li> <li>• Falta de equipamiento y/o tecnología.</li> <li>• Falta de recursos humanos, materiales y económicos.</li> <li>• Falta de responsabilidad mutua (Estado, instituciones, sociedad).</li> <li>• Falta disponibilidad de dinero para la respuesta rápida (buen ej.: fondo del MGAP).</li> <li>• Toma de decisiones centralizada con falta de mecanismos de ida y vuelta con el nivel territorial (o fuera de tiempo, o sin contemplar los recursos territoriales, etc.).</li> <li>• Toma de decisiones políticas muchas veces sin priorizar temas de GIR.</li> </ul>

<b>Perspectivas o facetas de la VULNERABILIDAD</b>	<b>Descripción conceptual general</b>	<b>VULNERABILIDADES IDENTIFICADAS</b>
<b>ideológica</b>	Referente a la forma en que los hombres y las mujeres imaginan 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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idiosincrasia de la población.</li> </ul>
<b>cultural</b>	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 distorsiva sobre el medio ambiente y los desastres (potenciales o reales).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento y falta de sensibilización de la población en general en relación a los riesgos.</li> <li>• Falta de cultura sobre la gestión integral del riesgo en la población.</li> <li>• Falta de conciencia ambiental y en general respecto a los riesgos.</li> <li>• Falta de control del ganado en establecimientos rurales (animales sueltos).</li> <li>• Falta de percepción real del riesgo</li> <li>• Medidas paliativas de la situación se vuelven permanentes.</li> <li>• Responsabilidad de la población.</li> <li>• Tenencia no responsable de animales.</li> <li>• Grandes concentraciones de personas.</li> </ul>
<b>educativa</b>	En el sentido de la ausencia en los programas de educación 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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analfabetismo digital en la prevención de eventos adversos (desconocimiento del manejo de redes, aplicaciones, nuevas tecnologías, etc., para la GIR).</li> <li>• Falta capacitación de gestión de crisis de los propios CDE.</li> <li>• Falta de capacitación adecuada y para todos los actores del Sistema.</li> <li>• Falta de formación a comunicadores</li> <li>• Mal manejo de la información por parte de los medios de comunicación y las redes sociales.</li> <li>• Poca interiorización de la población ante instancias educativas (descharrización, etc.).</li> </ul>

<b>Perspectivas o facetas de la VULNERABILIDAD</b>	<b>Descripción conceptual general</b>	<b>VULNERABILIDADES IDENTIFICADAS</b>
<b>ecológica</b>	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 ajustarse 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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto manejo de agroquímicos por intensa actividad agropecuaria.</li> <li>• Crecimiento del parque automotor.</li> <li>• Crecimiento industrial (manejo logístico).</li> <li>• Franja costera: forestación, población flotante (turismo), incremento de actividad comercial y productiva, accesibilidad, erosión costera.</li> <li>• Sistemas productivos que no están adaptados al cambio climático.</li> <li>• Zona forestal.</li> </ul>
<b>institucional</b>	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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Burocracia.</li> <li>• Comunicaciones interinstitucionales (que no se hacen en tiempo y forma de coordinación).</li> <li>• Diferencias en los modos de gestionar la información y la centralización en Montevideo.</li> <li>• Dificultades para comunicar adecuadamente los pronósticos meteorológicos a la población.</li> <li>• Falta de credibilidad.</li> <li>• Escasa coordinación interinstitucional y de la logística.</li> <li>• Fallas en el control de normas de ordenamiento territorial y forestación (por incendios).</li> <li>• Fallas en las barreras sanitarias del aeropuerto internacional (alternativo de Santa Bernardina).</li> <li>• Falta de algunos referentes para la comunicación y resolución en situaciones de emergencia (ej.: UTE).</li> <li>• Falta de lugares para alojamiento de desplazados.</li> <li>• No se cuenta con lugares adecuados para atender a personas ante olas de frío.</li> <li>• Falta de normativas y fiscalización o control. Se debe sumar al sistema judicial.</li> <li>• Falta de ordenamiento territorial durante años.</li> <li>• Falta de cumplimiento de normas existentes a nivel judicial y de intendencia.</li> <li>• No contar con archivos históricos de los eventos adversos.</li> <li>• No hay continuidad de capacitación de agentes locales y cruzada entre las diversas instituciones.</li> <li>• Obsolescencia y rigidez de las instituciones.</li> <li>• Rotación de los referentes institucionales.</li> <li>• Sistema de respuesta frente a siniestros con víctimas en masa, no tiene capacidad operativa suficiente.</li> </ul>

Estas perspectivas o facetas, son a título orientador y para dar cuenta de cierta diversidad de aspectos que habitualmente no son considerados cuando se analiza esta dimensión del riesgo. Pero también cabe aclarar que, teniendo en cuenta el espectro amplio de cuestiones que abarca, pueden agruparse de diversas formas.

## MATRICES DE RIESGO

Se presenta a continuación, el producto de la sistematización de las Matrices de Riesgo elaboradas en la etapa preparatoria de los Talleres de Planificación regionales realizados en el segundo semestre de 2016. Para ello, se utilizó la herramienta propuesta en la Guía 3 Planificación del Sinae (2015).

No se basa en conocimiento científico existente, sino en el conocimiento experto de los participantes. Son primeras aproximaciones del proceso regional a un acuerdo intersubjetivo<sup>52</sup>, tomando como base dos de las cuatro dimensiones del riesgo: *peligrosidades*<sup>53</sup> y *vulnerabilidades*, dejando por fuera las otras dos dimensiones: *exposición e incertidumbre*.

Previamente a la construcción de la Matriz, se definen los criterios con los cuales se realiza la ponderación de las peligrosidades (o eventos adversos). Los dos criterios principales (pero no únicos) de evaluación sugeridos son: a) la probabilidad de ocurrencia y b) el impacto esperado.

### PROBABILIDAD de ocurrencia (pasadas, presentes, futuras)

Probabilidad	Definición
Alta	La peligrosidad ya se ha materializado en el lugar y con alta frecuencia, o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia.
Media	La peligrosidad se ha manifestado con mediana frecuencia, o si bien no se ha manifestado, existen indicios importantes de su futura ocurrencia..
Baja	La peligrosidad nunca se ha materializado o lo ha hecho muy poco, y no existen indicios, o son muy leves, que señalen su futura ocurrencia.

### IMPACTO potencial de las peligrosidades en función de las vulnerabilidades identificadas

Impacto esperado	Definición
Severo	Peligrosidades que podrían afectar en gran medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.
Moderado	Peligrosidades que podrían afectar en mediana medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar
Leve	Peligrosidades 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 y con ella quedan configurados los niveles de riesgo.

52) Ver el dispositivo técnico en PROPUESTA.

53) También conocidas por las denominaciones "amenazas" o "eventos adversos".

		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
Probabilidad de ocurrencia	ALTO	Impacto esperado		
		LEVE	MODERADO	SEVERO
		RIESGO MODERADO	RIESGO ELEVADO	RIESGO INACEPTABLE
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Floraciones algales</li> <li>Incendios de campo</li> <li>Siniestros tránsito cargas en rutas y urbanas</li> <li>Temperaturas extremas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corredor de vientos fuertes y tormentas, granizo y actividades eléctricas</li> <li>Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>Epidemias</li> <li>Floraciones algales</li> <li>Grandes concentraciones humanas</li> <li>Granizada</li> <li>Incendios de campo</li> <li>Incendios de estructura</li> <li>Incendios forestales</li> <li>Inundación por desborde ríos</li> <li>Inundación por Sudestada</li> <li>Inundación drenajes pluviales</li> <li>Ola de frío y calor</li> <li>Sequía</li> <li>Siniestro con múltiples víctimas</li> <li>Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>Epidemias</li> <li>Heladas</li> <li>Incendios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contaminación ambiental por actividad productiva.</li> <li>Contaminación ambiental por asentamientos humanos</li> <li>Contaminación de cursos de agua</li> <li>Corredor de vientos fuertes y tormentas, granizo y actividades eléctricas</li> <li>Dengue - Zika - Chikungunya</li> <li>Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>Epidemiológicos</li> <li>Granizada</li> <li>Incendio de campo</li> <li>Incendio forestal</li> <li>Incendio interfase costera</li> <li>Incendios de estructuras - Viviendas precarias - Instalaciones eléctricas</li> <li>Incendios forestales</li> <li>Inundaciones de ribera</li> <li>Inundaciones por Sudestada</li> <li>Olas de frío.</li> <li>Posibles problemas de suministro de agua potable</li> <li>Sequía</li> <li>Siniestro de tránsito c/múltiples víctimas</li> <li>Siniestros en instalaciones portuarias.</li> <li>Tormentas fuertes</li> <li>Vientos fuertes (ráfagas)</li> </ul>
		RIESGO TOLERABLE	RIESGO MODERADO	RIESGO ELEVADO
	MEDIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rotura de pequeñas presas</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Contaminación ambiental</li> <li>Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>Endemia</li> <li>Enfermedades exóticas</li> <li>Epidemias</li> <li>Eventos con grandes concentraciones de personas</li> <li>Explosión</li> <li>Granizo</li> <li>Gripe</li> <li>Incendio forestal</li> <li>Siniestros en industrias existentes</li> <li>Inundación por Sudestada</li> <li>Leishmaniosis</li> <li>Materiales peligrosos</li> <li>Mercancías peligrosas marítimas</li> <li>Olas de fito</li> <li>Rotura de presas</li> <li>Sequías</li> <li>Siniestros con múltiples víctimas (aéreo).</li> <li>Siniestros en industrias químicas</li> <li>Sudestada</li> <li>Tormenta eléctrica</li> <li>Tornados</li> <li>Transporte marítimo</li> <li>Turbonadas y tormentas</li> </ul>
		RIESGO ACEPTABLE	RIESGO TOLERABLE	RIESGO MODERADO
	BAJO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividad minera</li> <li>Incendio de campo</li> <li>Inundaciones por drenajes pluviales</li> <li>Siniestros tránsito cargas no peligrosas en ríos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividad minera</li> <li>Agroquímicos</li> <li>Explosivos</li> <li>Falta de agua potable</li> <li>Incendio forestal en empresas</li> <li>Incendios en puertos</li> <li>Incendios forestales de copa y rastreras</li> <li>Leishmaniasis</li> <li>Material particulado</li> <li>Rotura de pequeñas presas</li> <li>Siniestro en Central Battle - UTE</li> <li>Siniestros náuticos con múltiples víctimas</li> <li>Siniestros fluviales</li> <li>Tormenta Eléctrica</li> <li>Transporte terrestre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acciones terroristas</li> <li>Aeropuerto Rivera</li> <li>Aftosa</li> <li>Depósito de explosivos</li> <li>Depósito de materiales peligrosos en ciudad</li> <li>Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>Deslizamientos Cerro del Marco (límitrofe Brasil).</li> <li>Eventos sociales abiertos.</li> <li>Eventos sociales cerrados</li> <li>Explosión</li> <li>Falta de agua potable</li> <li>Falta suministro energía eléctrica</li> <li>Gasoducto</li> <li>Grandes concentraciones humanas(*)</li> <li>Granizada</li> <li>Incendio de estructuras</li> <li>Incendios en puertos</li> <li>Oleoducto</li> <li>Pandemia</li> <li>Plagas</li> <li>Plantas potabilizadoras de agua.</li> <li>Rotura de grandes presas.</li> <li>Rotura de presas</li> <li>Siniestro aéreo</li> <li>Siniestro crucero (marítimo).</li> <li>Siniestro en ANCAP</li> <li>Siniestros náuticos con múltiples víctimas</li> <li>Siniestros con materiales peligrosos.</li> <li>Siniestros de tránsito de pasajeros.</li> <li>Siniestros en aeropuertos</li> <li>Siniestros en Atucha 1 y II (nuclear, Argentina)</li> <li>Transporte materias peligrosas hacia Minas de Corrales</li> <li>Vientos fuertes sostenidos</li> <li>Vientos fuertes tornados</li> <li>Siniestros Industrias c/materias peligrosas</li> <li>Siniestros terrestres/aéreos/ferroviarios</li> <li>Tormenta eléctrica</li> </ul>

## El siguiente apartado fue procesado por Claudia Natenzon (2016)

En Anexo I se reproducen las matrices elaboradas por región y los cambios que podrían producirse por influencia del cambio climático, teniendo en cuenta la síntesis elaboradas por Ludeña y Ryfisch, 2015 según se detalla en Anexo II.

El trabajo de sistematización realizado sobre estos resultados ha sido el siguiente:

1. Se compararon las seis matrices de riesgo elaboradas en las regiones, reconfigurando nuevas matrices según la cantidad de regiones que consignaban cada tipo de riesgo en cada uno de los nueve cuadrantes. Se obtuvo así una matriz con riesgos identificados en seis regiones, otra en cinco, en cuatro, en tres, en dos y solo en una región. Ello da idea de importancia por extensión territorial que cada riesgo tiene en el país.
2. La información obtenida se volvió a procesar, elaborando tablas por tipo de riesgo en las cuales se agregaron los riesgos identificados ordenándolos en filas según su ocurrencia en seis, cinco, cuatro, tres, dos o una región.
3. Finalmente, se realizó una operación de síntesis agrupando los riesgos en tres categorías: los que aparecen en seis o cinco regiones; los que aparecen en cuatro o tres regiones; y los que aparecen en dos o una sola región. El resultado obtenido pasó por un proceso de revisión de la escritura, eliminando las reiteraciones y agrupando los riesgos equivalentes.

Confrontando este resultado con los cambios climáticos identificados en estudios científicos para el país, se identifican con una X aquellos riesgos que podrán variar en función de esos cambios.

RIESGOS INACEPTABLES		
<b>En seis o cinco regiones</b>	Epidemiológicos	X
	Dengue – Zika – Chikungunya	X
	Inundaciones, inundaciones de ribera	X
	Sequías	X
<b>En cuatro o tres regiones</b>	Corredor de vientos fuertes, tormentas fuertes, granizo y actividades eléctricas, ráfagas	X
	Incendios forestales; incendio forestal costero; incendios forestales en interfaces costeras	X
<b>En dos o una regiones</b>	Contaminación ambiental por actividades productivas o asentamientos humanos	
	Contaminación de cursos de agua	X
	Derrame de sustancias peligrosas	
	Incendio de campos	X
	Incendios de estructuras, viviendas precarias, instalaciones eléctricas	
	Olas de frío	X
	Posibles problemas de suministro de agua potable	X
	Siniestros con múltiples víctimas terrestres	
	Siniestros de tránsito y en instalaciones portuarias	
	Sudestadas; inundaciones por sudestadas	X

Fuente: C. Natenzon, 2016.

RIESGOS ELEVADOS		
<b>En seis o cinco regiones</b>	-----	
<b>En cuatro o tres regiones</b>	Epidemiológico: leishmaniosis; gripe	X
	Incendios; incendios forestales;	X
	Incendios de estructura	
	Inundaciones pluviales – drenajes; estructuras –	X
	Turbonadas y tormentas; granizo; tormentas eléctricas	X
<b>En dos o una regiones</b>	Contaminación ambiental	
	Corredor de vientos fuertes y tormentas, granizo/ granizada y actividades eléctricas	X
	Derrame de sustancias peligrosas	
	Endemias	
	Enfermedades exóticas	
	Epidemias	
	Eventos con grandes concentraciones de personas	
	Explosión	
	Floraciones algales	X
	Grandes concentraciones humanas	
	Incendios de campos, Incendios forestales	X
	Industrias existentes-siniestros	
	Materiales peligrosos	
	Mercancías peligrosas marítimas	
	Ola de frío; olas de calor	X
	Rotura de presas	X
	Sequía	X
	Siniestro con múltiples víctimas (aéreo, terrestres)	
	Siniestros en industrias químicas	
	Sudestadas; inundaciones por sudestadas	X
Tornados	X	
Transporte marítimo		

Fuente: C. Natenzon, 2016.

RIESGOS MODERADOS		
<b>En seis o cinco regiones</b>	Sustancias y materiales peligrosos (depósito; industrias, transporte; particularmente explosivos)	
	Siniestros	
<b>En cuatro o tres regiones</b>	Siniestros por derrame de sustancias peligrosas en rutas y agua	
	Eventos sociales abiertos y cerrados con grandes concentraciones de personas	
	Rotura de presas	X
	Siniestro de tránsito y transporte de pasajeros [aéreos/ terrestres/ ferroviarios]	
	Vientos fuertes sostenidos, tornados; granizadas; tormentas eléctricas	X
<b>En dos o una regiones</b>	Accidentes con múltiples víctimas	
	Aftosa	
	Atentados; acciones terroristas	
	Desmoronamiento Cerro del Marco (límitrofe)	
	Derrame de sustancias peligrosas	
	Explosión	
	Falta de agua potable	X
	Falta de suministro de energía eléctrica	
	Floraciones algales	X
	Gasoducto	
	Heladas	X
	Incendios (en campos)	X
	Incendios (en estructuras, en puertos)	
	Industrias existentes-siniestros	
	Inundaciones por sudestadas	X
	Mercancías peligrosas aéreas	
	Minas de Corrales	
	Oleoducto	
	Pandemias	
	Plagas	
	Plantas potabilizadoras de agua	X
	Siniestro en ANCAP-La Teja-La Tablada	
	Siniestros con múltiples víctimas – náuticos; siniestro por crucero marítimo	
	Siniestros de tránsito de cargas, en rutas y urbanas	
	Siniestros en aeropuertos; Aeropuerto Rivera	
	Siniestros en Atucha I y II	
	Temperaturas extremas. Ola de calor/ Ola de frío	X
	Tormentas y granizo; tormentas eléctricas	X
	Transporte de materiales peligrosos	

Fuente: C. Natenzon, 2016.

RIESGOS TOLERABLES		
En seis o cinco regiones	-----	
En cuatro o tres regiones	-----	
En dos o una regiones	Actividad minera	
	Agroquímicos	
	Explosivos	
	Falta de agua potable	X
	Incendio forestal (empresas; de copa y rastreras).	X
	Incendios en puertos	
	Leishmaniasis	X
	Material particulado	
	Rotura pequeñas presas	X
	Siniestros con múltiples víctimas-náuticos; siniestros fluviales	
	Siniestros en Central Batlle-UTE	
	Tormentas eléctricas	X
	Transporte terrestre	

RIESGOS ACEPTABLES		
En seis o cinco regiones	-----	
En cuatro o tres regiones	-----	
En dos o una regiones	Actividad minera	X
	Incendios de campo	X
	Inundaciones por pluviales	
	Siniestros tránsito cargas no peligrosas por ríos	

Fuente: C. Natenzon, 2016.

Con ésta producción regional, nos aproximamos a los riesgos que enfrenta cotidianamente el país desde la mirada y la experiencia territorial e interinstitucional de los actores del Estado que participan del Sistema. Esta elaboración, podemos decir que es la primera que se realiza con estas características, donde han participado más de 400 personas de todos los departamentos del país y se ha realizado en forma sincrónica entre los meses de agosto y octubre de 2016.

En la sistematización original elaborada por Natenzon, se agregó un ítem en las grillas síntesis de las matrices de riesgo de las regiones que da la opción e indica “en ninguna región”, es decir, que en esa fila hay que consignar las peligrosidades que debemos sumarle desde la perspectiva nacional para que se complemente, enriquezca y complete el análisis realizado.

# Sobre problemas de gestión

En este apartado, haremos foco en la producción de la Etapa de Implementación Estratégica desarrollada en las instancias del Taller de Planificación de cada región, y cuyo propósito se orientó a la elaboración de planes de trabajo regionales para abordar la gestión de riesgos.

Una primera parte **diagnóstica** del Taller, incluyó:

1. *análisis de la situación dialógico*<sup>54</sup>, tendencias del contexto, condicionamientos, potencialidades y actores involucrados;
2. identificación de los *problemas de gestión*<sup>55</sup> y los *procesos positivos* que ya se vienen desarrollando;
3. elaboración de un *modelo problemático* (mapa diagnóstico y para la toma de decisiones)<sup>56</sup>, que descubre las relaciones causales múltiples entre problemas y procesos positivos según tres dimensiones: la protección de las personas, la protección del ambiente y la protección de los bienes de significación.<sup>57</sup>

Una segunda parte **estratégica** del Taller, incluyó:

4. identificación de *problemas críticos* y *problemas o frentes de ataque*, con miras a formular estrategias preliminares;
5. análisis de la *viabilidad política* de esas estrategias;
6. definición de *acciones y tareas por cada estrategia viable*, así como responsables, plazos y recursos existentes/necesarios para tal fin, modo de funcionamiento de los actores responsables de llevar adelante lo acordado.

54) "El pensamiento situacional permite encontrar dinámicas universales que, aquí y allá, se manifiestan de modos radicalmente distintos, incluso opuestos. Lo que podríamos llamar universales concretos. Mientras que el universal abstracto es una perspectiva 'desde ninguna parte y para todas', el universal concreto es aquello que existe aquí y ahora, aunque se reproduzca (es un universal) de modo distinto en cada aquí y ahora." (Miguel Benasayag, 2015) [http://www.eldiario.es/interferencias/Miguel-Benasayag-Resistir-situacion-relaciones\\_6\\_380821943.html](http://www.eldiario.es/interferencias/Miguel-Benasayag-Resistir-situacion-relaciones_6_380821943.html)

"Podemos, (...), pensar la dinámica del juego social como una trayectoria de situaciones. Cada situación presente le abre o le cierra el camino a las situaciones posibles que siguen. (...). Podemos también comprender la historia como una secuencia de situaciones, (...). Es posible, (...), planificar situaciones, no para predecir el futuro, sino para luchar por crearlo." (Carlos Matus, 1998:174-175)

"Conocer la realidad no se agota en la comprensión de las cosas, (...), en un proceso social contradictorio y conflictivo la realidad consiste no sólo en lo que yo creo que es, sino además en lo que los otros creen que es." (Carlos Matus, 1998:179)

55) Es un tipo de problemas particular, los "problemas de la acción". Se trata de "[...] necesidades de la acción y de resolver problemas prácticos de intervención en áreas problemáticas concretas del mundo real." (Mario Robirosa, 1986:348)

56) Éste es uno de los momentos técnicos centrales del dispositivo metodológico, donde se trabaja más fuertemente en lo que refiere al acuerdo intersubjetivo analógico de una explicación del funcionamiento de la porción de la realidad problemática que se propone comprender, para colectivamente habilitar en semejanza de condiciones de comprensión, la toma de decisiones a nivel regional sobre la gestión de riesgos a la diversidad de actores.

57) Según se establece en la Ley Nacional del Sinae

Los tres primeros momentos técnicos de la secuencia lógica del Taller, permiten realizar una investigación participativa con finalidad diagnóstica; los tres últimos momentos técnicos de la secuencia lógica permiten conformar un cuadro planificado de lineamientos y acciones estratégicas. **Todo el proceso es una elaboración colectiva de decisiones y acuerdos para el abordaje del problema concreto de la realidad.**

Entonces, el resultado del Taller en cada región, es un plan de trabajo regional para abordar la problemática de gestión de los riesgos, a partir de estrategias/acciones/frentes de ataque comunes, entre los diferentes departamentos que las componen.

## ANÁLISIS DE SITUACIÓN

### Integración de los análisis elaborados regionalmente

---

Un análisis de situación elaborado dialógicamente, se propone un trabajo colectivo de nivelación y enriquecimiento de las diferentes miradas en relación al contexto en el que se actúa, así como la situación de la problemática y los actores involucrados en ella. En ese sentido, se busca reconocer las **TENDENCIAS** que operan en el contexto internacional y global (*ESTRUCTURALES*), así como aquellas que lo hacen a nivel más continental, o regional o nacional (*NO ESTRUCTURALES*). También, se busca identificar **PROCESOS POSITIVOS** que actúan en la situación en la que se está desarrollando la problemática y que pueden contribuir con el mejoramiento de las condiciones para actuar sobre ella y/o su resolución. Así también, se indaga sobre las **CONDICIONANTES** que el colectivo no puede soslayar a la hora del abordaje de la problemática que los reúne. En este sentido, se exploran cuatro aspectos: **RESTRICCIONES** que limitan a los actores y su accionar (habitualmente “externas”), **DEFICIENCIAS** de los actores y su accionar (habitualmente “internas”), **POTENCIALIDADES NEGATIVAS** es decir factores que podrían desencadenarse en el futuro y actuar de forma negativa al proceso o problemática que estamos proponiéndonos abordar, **POTENCIALIDADES POSITIVAS** es decir factores que podrían desencadenarse en el futuro y actuar de forma positiva con el proceso o problemática que estamos proponiéndonos abordar. Finalmente, es necesario reconocer los **ACTORES** relacionados con las tendencias, los procesos positivos y las condicionantes, para que en la medida que el proceso necesite interactuar con ellos, los convoque al escenario de trabajo.

## TENDENCIAS

### » Estructurales

A nivel global, la sociedad actual vive migraciones masivas, crecimiento de las concentraciones urbanas desorganizadas (asentamientos irregulares), degradación del medio ambiente (deforestación, contaminación ambiental, contaminación radioactiva, etc.), cambio climático con calentamiento global y aumento de riesgos, entre otras cuestiones.

La globalización se refleja en la proliferación de mega fábricas y el desarrollo de la industria en general, la intensificación de la producción con agroquímicos, aumento del transporte y el tránsito de personas y mercancías, la eliminación del papel moneda a partir de la inclusión bancaria, sistematización masiva de la información en soporte informático, y en general, en una dinámica centrada en el modelo de desarrollo.

Cabe señalar la situación particular en cuanto a desarrollo de América Latina, centrado en monocultivos y papeleras, entre otras cuestiones.

También se registra una mayor racionalización de medios de producción, aumento de concientización sobre el cuidado de los recursos naturales, así como interrelacionamiento con organizaciones regionales y mundiales asumiendo compromisos internacionales (Cumbre de París sobre cambio climático, Marco de Acción de Hyogo / Sendai sobre gestión de riesgos), que, entre otros temas, buscan mitigar los efectos del cambio climático.

Por otro lado, no se puede desconocer el aumento de la población con demandas insatisfechas, plagas y epidemias, estrés generado por las comunicaciones, actos de terrorismo, el uso indiscriminado de sustancias tóxicas, control de los habitantes del planeta mediante la utilización de tecnología y la intensificación de cambios climáticos.

También podemos encontrar aspectos en torno a los valores y las prácticas culturales que se ven transformadas, aumento del consumo que deviene en una impronta materialista, la aceleración y disminución de los tiempos, y una tensión en aumento entre la tecnología versus mano de obra.

Por otro lado, el conocimiento de experiencias y formas de enfrentar y solucionar problemáticas comunes mejora y habilita el intercambio y estudio. No obstante, la variabilidad o cambio climático reclama mayor toma de conciencia a través de la educación y mayores controles.

#### » **No estructurales**

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) proporciona información y análisis de la región. Es importante considerar la situación política del Mercosur. Políticas de frontera (documentación, epidemiología, manejo crecidas, tipo de cambio, niños y adolescentes, derecho internacional y marco jurídico). Acuerdos binacionales sobre enfermedades transmitidas por vectores (Leishmaniásis, Aedes). Presencia de vectores de enfermedad.

Aumento de contaminación. Aire contaminado por el polvo de minas de oro. Contaminación por agroquímicos. Deforestación de monte ribereño. Enfermedades reemergentes, emergentes y desatendidas. Fenómenos meteorológicos adversos. Temperaturas extremas y sequías en zonas de forestación.

Transformaciones productivas.

Cambio en la matriz productiva – modelo desarrollo (energía, minería,

turismo). Aumento de industrias de gran porte (parque eólico, papeleras, molinos etc.). Crecimiento de industrias de nuevos recursos (molinos). Mejor capacitación de los obreros. Desarrollo productivo (Silos, Ganadería y Agricultura, Puertos, Feed Lots). Incremento forestación. Plantas de celulosa (nuevas instalaciones). Déficit logístico. Aumento de actividad Turismo. Valoraciones del medioambiente y la producción sostenible (incluido la energía).

Demografía Uruguay.

Se mantiene el número de población en el tiempo. Envejecimiento de la población. Migración campo – ciudad. Despoblamiento de la campaña. Migración a los bordes del país. Aumento del traslado de población a zonas periféricas de las ciudades. Cinturones de ciudad más poblados. Concentraciones urbanas y segmentación de la población. Desplazamiento de asentamientos.

Desarrollo local implica Gestión de Riesgo.

Descentralizar procedimientos y recursos. Formación e involucramiento de actores locales para la comunidad. Posicionamiento positivo y mayor de cada departamento como individualidad (educación, servicios, economía, turismo). Romper barreras de la burocracia. Seguridad pública. Solidaridad. Cambios culturales.

Baja conciencia social e institucional.

En algunas instituciones (FFAA) están disminuyendo los recursos humanos y en otros casos recursos materiales (Bomberos).

Elaboración de planes de gestión integral del riesgo.

Guía de contactos (cargos - teléfonos - mail). Mejor coordinación interinstitucional. Mejora en utilización de recursos. Reconocimiento del problema. Unificar criterios. Divulgación de situaciones adversas con representantes públicos. Análisis locales: - mirada objetiva previsor; - organización. Apelar a la confianza, comunicación y vínculos. Sensibilizaciones en la comunidad.

## **PROCESOS POSITIVOS**

Políticas públicas a largo plazo. Ley 18621 (Sinae). Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. Ley de Voluntariado. Ley Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Inicio de políticas de cuenca (Santa Lucía). Creación Secretaria de Medio Ambiente. Conformación de la comisión de cuenca del Río Yí. Ámbitos de decisión – Comités de Cuenca. Compromisos de gestión. Mesas de Desarrollo Rural. Plan Nacional de Aguas. Planes de seguridad de agua. Plan uso y manejo del suelo (MGAP). Planes de usos de suelo y manejo de monte nativo. Planes de ordenamiento territorial. Proyecto MGAP – Protocolo de Kioto – Sierras del Este. Proyecto de Ley Bomberos Voluntarios. Política Nacional de Cambio Climático. Cambio en matriz energética. Objetivos sanitarios nacionales.

Consolidación, integración, compromiso, coordinación, liderazgo y credibilidad pública de Comité. Ceceoed cuentan con: - Experiencia acumulada;

- Guías de recursos; - Guía de necesidades. Erradicación de asentamientos. Capacidad de aprendizaje sobre operativas (acción – re planificación – cuestionamientos – evaluaciones). Articulación previa de los actores. Se posee más información. Convenios. Dialogo sostenido. Trabajo interinstitucional. Evaluación post evento logrando mejoras en eventos futuros (no se logra aún a nivel regional). Evaluación sistemática. Existen planes de emergencias. Formulación de un presupuesto en Gestión Integral del Riesgo. Helicópteros de rescate. Improvisación buena con recursos (no como método). Se mejoró la institucionalidad (Rivera). Descentralización. Referentes en cada municipio (avisos, evaluación). Lecciones aprendidas. Montevideo: equipo permanente Cecoed para la recepción y coordinación de emergencias. OBA (Organización de Bomberos Americanos) procesos de capacitación.



Alerta temprana. SAT (Facultad de Arquitectura, Dinagua, otros). Coordinación de la comunicación antes de tener la situación de emergencia. Planificación previa al evento. Registro mediante declaración jurada de evacuados. Guardias de arbolado generan capacidad de respuesta. Sistema de gestión de donaciones.

Protocolización de estándares de actuación. Protocolo de información nacional. Protocolos CDE. Sistemas de control. Talleres preparativos. Trabajar en base a la prevención. Simulaciones.

Campaña por dengue con recursos del Comité. Actividades de descacharrización y levantamiento de larvas. Aprendizajes sobre la temática. Campañas de prevención – accidentes de tránsito.

Comienzos de planificación (Sinae). Proceso Sinae. Proceso de participación. Encuentros regionales. Capacitación regional y departamental. Construcción conjunta riesgos – prevención, etc. Cooperación regional metropolitana. Integración de los diferentes entes en el proceso de desarrollo de la gestión integral de riesgos. Integración y conocimientos interinstitucional. Intercambio experiencias de coordinación y conocimientos. Reuniones discusión.

Transversalización de la información. Mitigación planes de vivienda. Medidas de control – auditorias que den garantías. Mejora en coordinación: público/privado. Acuerdo de Frontera en Servicios de Salud y Seguridad – Educación y Medio Ambiente. Capacitación regional en materia de epidemiología.

Construcción de conciencia ciudadana (técnicas de evacuación, colaboración, responsabilidad). Participación y colaboración Sociedad Civil. Reconocimiento de población hacia el Cecoed. Puesta en agenda: Estado, comunidad. Voluntariado: formación.

Actitud proactiva. Más conciencia. Capacitaciones específicas sobre temas actuales. Concientización - enseñanza. Educación ambiental más avanzada. Actitud para colaborar en situaciones de emergencia por parte de la sociedad civil.

Planificación de los sistemas de producción. Trazabilidad (salud animal). Productores familiares – MGAP. Agroecología. Apoyo a la producción familiar. Fortalecimiento de productores PPI. IDR – citricultores – Rivera. Somos Mujeres Rurales – Somos de acá – Laureles Capón Alto.

Reciclaje de basura. Empresas recicladoras -> cooperativa. Energía Eólica (renovable). Estudios prospectivos – Clima. Disminución de la erosión. Forestación. Paneles solares. Nuevas tecnologías – drones – imágenes satelitales.

Aumento de relaciones diplomáticas. Conciencia de países desarrollados en cambio climático (cumbres). Alcance de la tecnología en todo el mundo. Globalización de la información. Intercambio cultural. Influencia de inversiones extranjeras (planificación y seguridad).

## ACTORES

- Academia
- Actores locales que conocen el territorio y la situación pública y privada
- Actores políticos
- ADES Uruguay (Institución Honoraria de Salvamento en el agua)
- Municipios
- ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland)
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública)
- ANEP- CERP (Centro Regional de Profesores)
- Antel (Administración Nacional de Telecomunicaciones)
- Apoyo Brasileño
- Armada
- ASAC (Asociación Salteña de Actores del Carnaval)
- ASSE-FEMI (Administración de los Servicios de Salud del Estado y Federación Médica del Interior)
- ASSE – Mutualistas
- Bomberos
- BRAVU (radioaficionados emergencias)
- Brigadas de voluntarios/as
- CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay – binacional)
- Cecoed (Centro Coordinador de Emergencias Departamentales)
- Ciudadanía
- Clubes
- Comercios
- CDE (Comité Departamental de Emergencias)
- Cruz Roja
- CTM (Comisión Técnica Mixta de Salto Grande)
- Personas damnificadas
- Departamentales
- Dinama (Dirección Nacional de Medio Ambiente)
- DNB (Dirección Nacional de Bomberos)
- DNV – MTOP (Dirección Nacional de Vialidad, Ministerio de Transporte y Obras Públicas)
- Educación
- Ejército
- Empresas / Empresarios/as
- Empresas de seguros
- Entes Autónomos
- Entes Públicos (ANEP, ANTEL, UTE, OSE)
- Estado: - consignados en la Ley del Sinae  
- otros organismos (UTE, OSE, Antel)



- Expertos/as internacionales
- FAU (Fuerza Aérea Uruguaya)
- Fuerzas de Seguridad (MI, Ministerio del Interior – MDN, Ministerio de Defensa Nacional)
- Gobernantes
- Gobierno Brasil
- Gobierno nacional
- Gobiernos departamentales
- Grupos forestales
- INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)
- INAU / CONAPEES (Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia)
- INDA (Instituto Nacional de Alimentación) – Centros Comerciales
- Industrias
- Instituciones departamentales
- Intedencias
- INUMET (Instituto Uruguaya de Meteorología)
- Jerarcas
- Jóvenes
- Locales
- MDN (Ministerio de Defensa Nacional)
- Medios de comunicación
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca)
- MI (Ministerio del Interior)
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)
- Ministerios / Entes
- MSP (Ministerio de Salud Pública)
- MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas)
- Municipios
- Mutualistas
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente)
- Nacionales
- Niños/as -> Prácticas deportivas, motivadas
- Niños/as -> Reciclan
- Nombrados en el protocolo del CDE
- OBA (Organización de Bomberos Americanos)
- ONG, privados, voluntarios/as.
- Organismos permanentes y no permanentes de CECOED
- Organizaciones sociales (nacionales e internacionales)
- OSC (organizaciones de la sociedad civil)
- OSE (Obras Sanitarias del Estado)
- FPB (Formación Profesional Básica)
- Población
- Poder judicial (más compromiso)
- Poder legislativo (más compromiso)
- Policía
- Policia Comunitaria
- Policía de tránsito
- Políticos/as
- Prefectura
- Prensa

- Prestadores Integrados de Salud
- Privados
- Privados - Empresas Forestales por ejemplo
- Productores/as
- Profesionales
- Públicos
- RAP-ASSE (Red de Atención Primaria, Administración de los Servicios de Salud del Estado)
- Regionales
- Rotary
- Salud MSP, ASSE (mutualistas), voluntarios, clubes de servicio
- Salud privada, empresas privadas y ministerios que no integran el Comité
- SINAÉ (Sistema Nacional de Emergencias)
- Sindicatos
- Sociedad civil
- Sociedad Civil Organizada (Rotary, Cruz Roja, ambientales, etc.)
- SUNCA (Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos)
- SUNCA – FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua)
- UCM (Unidad Coronaria Móvil)
- UTE (Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas)
- Voluntarios/as
- Zoonosis

## **CONDICIONANTES**

### » **Restricciones**

Acceso a la información. Burocracia. Falta de política de estado. Globalización de economías. Intereses económicos en función de políticas multinacionales. Países poderosos imponen decisiones sobre recursos extranjeros. Multinacionales. Inexistencia de fuentes de trabajo (Ej. Artigas). Intereses particulares. Somos chiquitos.

Cambio climático. Condiciones climáticas en el momento de las emergencias.

Diferencia de valoración de los niveles departamentales y nacionales. Falta apoyo institucional a representantes ante Cecoed. Representantes sin capacidad de decisión. Diferencia entre Montevideo e interior de contar con la información de los medios que cuenta cada institución. Falta de acuerdos interinstitucionales (acceso a recursos en emergencias).

Falta de conocimiento de protocolo nacional. Ausencia de protocolos de actuación institucional. Criterios particulares en contraposición de una postura general. Diferentes conformaciones de Cecoed (entre los departamentos). Declaración de la emergencia a nivel departamental. Disponibilidad de recursos. Disponibilidad horaria. Variabilidad de funciones.

Restricciones económicas, RRHH, RRMM, tecnológicas, equipamiento especial para actuación en diferentes eventos, equipos de seguridad personal.

Falta de información. Falta de capacitación. Falta de recursos. Falta de

equipamiento apropiado. Falta de coordinación en algunas áreas con prohibición de ingreso.

Poder judicial (en situación emergencia – evacuación). Legislaciones. Presupuesto.

Faltan aportes económicos en el territorio en inversiones de infraestructuras. Deficiencias en la caminería (MTOPI-Intendencias).

Mejorar políticas de frontera. Falta de acuerdos internacionales. Existe coordinación entre algunos organismos fronterizos (Rivera). Frontera (Procesos).

Prácticas socio-culturales con impacto negativo en situaciones de emergencia que las retroalimentan y potencian (círculo vicioso).

#### » **Deficiencias**

Falta de compromiso de autoridades. Chacras (compartimentos estancos). Falta valoración de la opinión técnica. Gobierno paternalista (asistencialismo). Personalismos o intereses personales. Nivel de decisión -> burocracia. Organizaciones paralelas a Cekoed para ayudar. Politización del sistema de emergencia. Politización y burocratización. Separar aspectos políticos y operativos. Sistema político con grandes problemas de corrupción. No existe buen relacionamiento con Cekoed. Reconocimiento del tercer nivel de gobierno.

Falta de visión estratégica (políticas de estado). Falta de planificación a largo plazo (políticas de estado). Falta de políticas de estado en GIR (falta de continuidad). Falta de colaboración interregional. Falta de involucramiento de algunos ministerios y entes en algunas localidades. Incumplimiento de acciones propias de cada organismo – falta compromiso.

Falta de Protocolos a diferentes niveles. Necesidad de actualización de protocolos. Carencia de un protocolo común que articule definiendo el perfil de la respuesta al evento (preparación de líderes). Protocolo centralista y burocrático. Problemas de jurisdicción entre organismos y organizaciones. Protocolizar orden de activación, difusión y capacitación. Registro unificado (coordinado).

Falta de fiscalización y control (uso de agrotóxicos indiscriminado, pesca depredadora tranqueras, forestación). Falta de seguimiento de acciones, necesidad de medir resultados (generar indicadores).

Falta de solución en el tema vivienda para las personas afectadas por emergencias. Irregularidad en los asentamientos. Solicitar talleres de capacitación con el poder judicial para unificar y definir actuación en casos de emergencia (evacuación/riesgos estructurales).

Reglamentación de la ley. Rigidez de la normativa. Acceso a información internacional sobre normativas. Falta de apoyo judicial para erradicación de asentamientos. Sistema Judicial laxo y permisivo. Falta de legislación.

Deficiencias reglamentarias. Marco legal de respaldo al Comité y a sus integrantes por denuncias de la población. Medidas legales de evacuación ante la negativa de la víctima o futura víctima. No tenemos pensado ni reglamentado una gestión del voluntariado.

Limitaciones en recursos humanos y materiales. Deficiencias administración de recursos. Falta de recursos (económicos, humanos). Falta de recursos destinados específicamente a la gestión de la región. Falta de recursos humanos para llevar adelante controles. Cambio de actores institucionales. Rotación de los referentes institucionales pro y contra. Falta de locomoción propia del Cecoed. Falta de catastro de información común y accesible a todos. Falta de datos de recursos y materiales a nivel departamental y nacional. Insumos materiales escasos (vehículos – logística etc.). No contar con guías de recursos humanos y/o materiales actualizados. Presupuesto. Centralización de recursos (HAZMAT).

Falta de capacitación al funcionariado en lo que refiere a riesgo. Falta de capacitación en gestión integral del riesgo. Falta de formación de los y las responsables locales y RRHH todos Articulación y capacitación. ROLES (entreverado). Capacitación a las personas afectadas y respondedores en atención psicológica. Poca especialización en emergencias: - De las propias instituciones; - De instituciones públicas o privadas que no pertenecen al Estado. Se actúa sobre la emergencia, no sobre la prevención. Imprudencia en valorización de riesgos.

Dificultad para comunicar en situaciones de emergencia. Comunicación actuación en la emergencia (que active el técnico). Comunicación del riesgo. Comunicación intra-institucional. Comunicación inter-institucional. Falta de comunicación de información. Periodismo de investigación. Comunicación a la población. Mejorar manejo de la información (vocero oficial). Gestión de información.

Clase media alta, poca y poderosa. Dificultad para crear conciencia en la ciudadanía. Falta “cultura” proactiva. Falta de cultura de prevención. Igualdad de género. Falta de divulgación de la temática de riesgo. Falta respeto de normas. Contralor – Control virtual por Facebook.

Control vehículos con sustancias peligrosas en forma conjunta. Falta cortafuegos y/o mantenimiento.

» **Potencialidades negativas**

“Compromisos políticos” ... “Políticamente correcto” ... Acciones alejadas de momentos político-partidarios. Incapacidad de gestión (politización).

Afectaciones medio ambiente. Brote-re/brote epidemiológico. Caída de meteoritos-Basura espacial. Cambios naturales/antrópicos no evaluados. Contaminación de recursos. Contaminación del agua-suelo. Default (economía). Desgaste de rutas. Minería a cielo abierto.

Inundaciones. Terrorismo cibernético. Tsunami. Atentados terroristas.

Guerra. Hambruna. Zoonosis-Rabia/Leishmaniasis. Peste negra. Ocurrencia de terremotos. Colapso de la disposición final de residuos. Material residual forestal. Pérdida absoluta de cultura cívica y códigos morales frente a la delincuencia (inseguridad).

Concretar la descentralización (recursos materiales y humanos). Recursos distribuidos negativamente y centralizados. Centralismo de equipos para bombas. Necesidad de ejecución más eficiente (coordinación nacional con las localidades).

Faltan motivaciones. Organización. Discontinuar instancias similares a esta. No se actúa en un marco con articulación coordinada. Insumos para la planificación (informe de lo acontecido para prevenir). Diálogo en los organismos que participan fuera del departamento. Rotatividad de referentes institucionales. Abuso y mal uso de tecnologías.

Estudios no compartidos.

Falta aprobación de protocolos. Procedimientos con donaciones. Modificación de cotas.

Falta de legislación. Ordenamiento territorial - controles. Políticas de concientización sobre riesgos.

» **Potencialidades positivas**

Encuentro institucional a nivel regional (intercambio de buenas prácticas). Mayores instancias de conocimiento entre actores interinstitucionales locales y regionales. Aprendizaje de la experiencia. Acentuar la discusión e información sobre acciones y prevención. Actuar en el marco de un plan en gestión integral de riesgo.

Alertas tempranas. Aprendizaje de la experiencia / - Mando unificado. Comando Unificado para trabajar durante emergencias. Controles. Coordinación. Crear una página web de sistema de información. Diálogo en los organismos que participan dentro del departamento.

Auditoria en donaciones. Ayuda externa (logística - insumos - apoyo económico - etc.) (ong, embajadas, etc.).

Capacidad de adaptación. Cobertura de educación excelente. Cobertura de la salud pública excelente.

Conocimiento de la GIR. Conocimiento popular situacional. Diálogo y acuerdo con empresas privadas ante emergencias. Dignidad en la obtención del jornal de sustento (contribuyendo a la sociedad) (incluidas las personas privadas de libertad). Diálogo y acuerdo con la población involucrada en los eventos para hacer proyectos conjuntos c/instituciones públicas o privadas.

Difusión de información entre instituciones.

Dimensiones territoriales – susceptibles de buen monitoreo y gestión.

Distribución equitativa de la riqueza. Emprendimientos agro-industriales. No NI-NI. Una familia uruguaya – una casa propia. Replotación de la industria nacional. Mejora de la economía nacional (- reducción costo de vida, - cero desempleo, - cero indigencia)

Erradicación de población de zonas inundables. Realojamiento de personas que habitan en zonas inundables expropiadas. Incorporación de planes de mitigación de viviendas.

Endurecimiento en la aplicación de nuevas y vigentes legislación en cuanto a mercaderías peligrosas: transporte y aplicación (agroquímicos, desechos, etc.).

Existencia de instituciones desplegadas en el territorio (no coordinadas). Existencia de protocolos. Existencia protocolo Sinae. Generar reglamentación clara.

Mejorar capacidad de coordinación y trabajo en grupo interinstitucional. Mucha información. Necesidad de compartir a nivel institucional. Información y estudios existentes. Optimización de la distribución de recursos materiales y RRHH bien capacitados en todo. No aprovechamiento de actores que existen con conocimiento para enfrentar el evento. Recursos humanos. Rotación de referentes (nuevas ideas). Posibilidad de capacitación de los actores.

Proyectos con Facultades (Investigaciones). Utilización de nuevas experiencias para amortiguar cambios climatológicos. Innovación en tratamiento de cianobacterias.

Mujeres Coordinadoras de Cecoed.

Plan de uso y manejo del suelo MGAP. Plan Nacional de Aguas.

Unidad nacional y rápida respuesta del país frente a catástrofes bien coordinadas. Plan departamental de gestión de riesgos y atención de emergencia. Protocolo formulado. Prevención. Simulacros. Procedimientos con donaciones. Tecnologías (actualización de Información). Utilización de las tecnologías de comunicación.

## PROBLEMAS DE GESTIÓN

Cabe señalar al respecto, que este tipo de problemas es particular. Es decir, que dentro del universo de “problemas”, tiene sus propias características como ya adelantamos en el marco conceptual. Y en ese sentido, una de ellas en cuanto a sus rasgos centrales, es la acción para transformar la situación concreta de la realidad de la cual se trate. Son problemas concretos de la realidad.<sup>58</sup>

Según Mario Robirosa y Carlos Matus, estos problemas no pueden ser abordados con las mismas herramientas y métodos que utiliza la ciencia, sino que tienen que ser trabajados con otros dispositivos que permitan el abordaje de la realidad compleja tal cual es. En ese sentido, la concepción metodológica utilizada en el proceso de planificación realizado, habilita y promueve un abordaje de esa naturaleza.

A continuación, consignamos el procesamiento sobre los problemas de gestión identificados como los más “críticos” en las diferentes regiones, realizado por C. Natenzon (2016) en el marco de los Talleres de Planificación.

### PROBLEMAS CRÍTICOS PROCESADOS POR EJES TEMÁTICOS – SÍNTESIS

Los problemas críticos que aquí se indican, son una síntesis de aquellos que fueron identificados en los talleres regionales. Se han redactado en conjunto aquellos afines, respetando lo más posible la terminología usada por las personas que participaron. Luego se los ha agrupado en función de la afinidad temática encontrada: en relación a la salud, al comportamiento de la población, a las prácticas de las instituciones públicas; al impacto por contaminación, manejo de materiales peligrosos y residuos; al tipo de riesgo, las vías de comunicación terrestre, a los recursos económicos y a la localización en áreas peligrosas.

Se transcriben a continuación los problemas críticos identificados en las regiones indicando el número de regiones en las cuales se han planteado.

#### **En relación a la salud**

La población corre riesgo de pérdida de vida o de salud por eventos adversos de origen natural o antrópico. (en 2 regiones)

Hay nuevos perfiles epidemiológicos que afectan a la región. (en 1 región)

#### **En relación al comportamiento de la población**

Hay una escasa conciencia individual y colectiva sobre el cuidado del medio ambiente, con escasa educación -cultura preventiva: primaria - del evento; secundaria – detección precoz y acciones de prevención del daño; terciaria – prevenir complicaciones y muertes. (3 regiones)

El compromiso de la sociedad y de las instituciones falta o es escaso. (2 regiones)

Ausencia de precepción del riesgo de los eventos adversos de origen natural o antrópico. (1 región)

La población no tiene en cuenta las advertencias y recomendaciones. (1 región)

58) Mario Robirosa 1979 y Carlos Matus 1998.

### **En relación a las prácticas públicas (Estado)**

Falta de visión de estado en el mismo Estado. (1 región)

Falta de gestión de riesgo ante el desarrollo. (1 región)

Conviven diferentes miradas y criterios de cómo activar y responder frente a emergencias. (1 Región)

Hay una insuficiente fiscalización y aplicación de la normativa. (1 Región)

Mejoramiento de la ley del Sinae. (1 Región)

Escasa planificación estratégica local y regional; confección de protocolos. (1 Región)

Escasa articulación y coordinación entre las instituciones y con la población. (1 Región)

### **En relación al impacto por contaminación, manejo de materiales peligrosos, residuos, etc.**

Contaminación de los recursos hídricos. Particularmente contaminación de cursos de agua en centros poblados, como en río Yaguarón, arroyos Conventos, Cuñapirú y Yaguarí, río Tacuarembó Grande y río Tacuarembó Chico; y por mal manejo de efluentes de tambos, industrias, etc. (2 Regiones)

Escaso conocimiento sobre la gestión de materiales peligrosos en la región. (1 Región)

Falta un sistema de gestión integral de residuos que considere la reducción, clasificación, reutilización y destino final. (1 Región)

### **En relación al tipo de riesgo por combinación de vulnerabilidades y peligrosidades**

Los recursos naturales pueden perderse y el ambiente pueden verse afectados o contaminados en su funcionamiento por eventos adversos de origen natural o antrópico - UPM, Plantas de Desarrollo, Agroquímicos, Desarrollo Urbano. (3 Regiones)

Los medios de producción de la región pueden verse afectados por eventos adversos de origen antrópico o natural, particularmente hay peligro de afectación frente a la sequía. (2 Regiones)

Las infraestructuras de la región corren peligro de verse afectadas por eventos adversos de origen natural o antrópico. (2 Regiones)

### **En relación a las vías de comunicación terrestre**

Malas condiciones de caminera rural y urbana. (2 Regiones)

### **En relación a los recursos económicos**

Tenemos pocos recursos y a veces no se utilizan de forma eficiente. Falta presupuesto para atender las emergencias y para la gestión integral de riesgos. En particular, hay problema de obtención y disposición inmediata de recursos económicos en las emergencias. (2 regiones)

### **En relación al aumento del riesgo por localización en áreas peligrosas**

Aumento de población y afincamiento en planicies de inundación. / El agua ingresa más metros en zonas urbanizadas, con familias viviendo en zonas inundables. Cultural y económico de las familias arraigadas a su hábitat en zonas no edificables en zonas inundables, contaminadas, etc. (4 Regiones)

## CRUCE ENTRE RIESGOS INACEPTABLES Y PROBLEMAS CRÍTICOS IDENTIFICADOS

También, presentamos una grilla con los riesgos resultantes como inaceptables en todas las regiones relacionados con los problemas considerados como más críticos y sus respectivos problemas de ataque, también de todas las regiones.

PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE		
relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS		
RIESGO INACEPTABLES	PROBLEMAS CRÍTICOS	PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE
6 o 5 regiones		
<b>Epidemiológicos; Dengue – Zika – Chikungunya</b>	Nuevos perfiles epidemiológicos que afectan a la región	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de sensibilización a la población en lo que se refiere a la epidemiología.</li> <li>- Tenencia responsable de animales (riesgo sanitario).</li> <li>- Mala gestión de residuos.</li> <li>- Generación de asentamientos irregulares.</li> <li>- Falta de concientización en la preservación de la - Higiene Urbana por parte de la ciudadanía.</li> </ul>
	La población corre riesgo de pérdida de vida o de salud por eventos adversos de origen natural o antrópico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sitios de disposición final de RSU (Residuos Sólidos Urbanos) no cumplen con las normativas vigentes.</li> <li>- Ausencia de PTAR (Plantas de tratamientos de Aguas Residuales)</li> <li>- Deficiencias en la aplicación de la ley de ordenamiento territorial.</li> <li>- Construir sistemas de registro (información compendiada).</li> <li>- Ausencia de clasificación de RSU.</li> </ul>
<b>Inundaciones, inundaciones de ribera</b>	Aumento de población en planicies de inundación. El agua ingresa más metros en zonas urbanizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faltan acciones de restricción de Ordenamiento Territorial.</li> <li>- No hay sanciones efectivas.</li> <li>- Venta de viviendas precarias (o no) ubicadas en terrenos inundables.</li> <li>- Faltan recursos para tareas de gestión.</li> </ul>
	Afincamientos en zonas inundables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema Judicial no responde en tiempo y forma. Inconurrencia o puesta en conocimiento de Poder Judicial para actuar o disponer legalmente.</li> <li>- Ordenamiento territorial (aplicación).</li> <li>- No se gestiona la recuperación.</li> <li>- Cambios culturales de hábitos en localización de viviendas.</li> <li>- Se toma como manera de conseguir viviendas.</li> <li>- No hay planes directores y si los hay, hay que actualizar y mejorar.</li> </ul>
	Cultural y económico de las familias arraigadas a su hábitat en zonas no edificables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población que vive en barrios inundable, dificultad de no querer ir a vivir a otro lugar.</li> <li>- Políticas centralistas de ordenamiento territorial.</li> <li>- Red pluvial obsoleta.</li> </ul>
	Existen familias viviendo en zonas inundables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carencias en la coordinación y articulación entre actores.</li> <li>- Normas no adecuadas al desarrollo</li> <li>- Falta de previsión y prevención.</li> </ul>
<b>Sequías</b>	Los medios de producción de la región corren peligro de ser afectados frente a la sequía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta agua para consumo animal.</li> <li>- Falta comida para consumo animal.</li> <li>- Falta agua para consumo humano en pequeñas poblaciones.</li> <li>- Contaminación de agua por químicos y desechos orgánicos.</li> <li>- Capacitación de recursos humanos de diferentes instituciones para gestionar los planes de riesgo.</li> </ul>

**PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAIE**

**relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

RIESGO INACEPTABLES	PROBLEMAS CRÍTICOS	PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE
<b>4 o 3 regiones</b>		
<p><b>Corredor de vientos fuertes, tormentas fuertes, granizo y actividades eléctricas; ráfagas</b></p>	<p>La población corre riesgo de perder salud por eventos adversos de origen natural.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) No existen políticas públicas que den respuestas efectivas en lo que respecta a vivienda luego de un evento adverso. Mala caminería rural para acceso de servicios de salud, bomberos y policía.</li> <li>2) Excesiva burocracia debilita la respuesta efectiva. No existen protocolos e insumos eficientes.</li> <li>3) Incumplimiento de normativa. Falta de previsión frente a fallas de tecnología.</li> <li>4) Falta de poder decidir recursos de forma descentralizada.</li> <li>5) Falta de protocolos claros y desconocimiento de protocolos existentes.</li> <li>6) Falta de inversión en tecnologías para alertas tempranas acorde al territorio.</li> <li>7) Falta de planes de ordenamiento territorial. Definir en territorio los lugares críticos. Acciones de emergencia, no de prevención. No existe registro documentado de acciones institucionales.</li> </ol>
<p><b>Incendios forestales; incendio forestal costero; incendios forestales en interfaces costeras</b></p>		

**PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE**

**relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

RIESGO INACEPTABLES	PROBLEMAS CRÍTICOS	PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE
<b>2 o 1 regiones</b>		
<p><b>Contaminación ambiental por actividades productivas o asentamientos humanos</b></p>	<p>Los recursos naturales pueden verse afectados o contaminados en su funcionamiento por eventos adversos de origen natural o antrópico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de control de fumigaciones.</li> <li>- Exceso de uso de fertilizantes y agroquímicos en campo y/o mal uso.</li> <li>- Falta en la planificación en la inversión para el desarrollo.</li> <li>- Los lugares de disposición final de los RSU de los departamentos no cumplen con las disposiciones de Dinama y se están colmatando.</li> <li>- La mayoría de las ciudades vierte su saneamiento sin tratamiento a los Ríos Uruguay, Río Negro y Río de la Plata.</li> </ul>
	<p>G1 - Escasa conciencia individual y colectiva sobre el cuidado del medio ambiente.</p> <p>G2 - Escasa educación (cultura preventiva).</p>	<p>G1 - Problemática de residuos que van a la cuenca y arroyo. Riesgo ambiental seguro a mediano y largo plazo - Los países centrales realizan acciones en los países periféricos que causan problemas ambientales, mientras que en sus territorios aplican las políticas avanzadas de protección ambiental - Carencia de campaña de prevención de incendios forestales y el comportamiento que se espera de la población ante estas situaciones. - Falta de educación. - No hay oferta educativa para capacitar en gestión de riesgo. - Falta de difusión y divulgación de toda la información requerida a la gestión de riesgo. - No hay políticas claras de reciclaje de residuos y controles eficientes</p> <p>G2 - no hay oferta educativa para capacitar en gestión. - falta de difusión y divulgación de toda la información.</p>
	<p>Posible afectación del ambiente y pérdida de recursos naturales por eventos adversos de origen natural o antrópico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Degradación forestal.</li> <li>- Agua G.</li> <li>- Contaminación del aire.</li> <li>- Alerta de Fumigación.</li> <li>- Garofo Planta continúa.</li> <li>- ARROSUR trabaja a base del proceso de la quema de la cáscara de arroz.</li> <li>- Instalaciones de cementeras y caleras.</li> </ul>
	<p>Falta de un sistema de gestión integral de residuos (reducción, clasificación, reutilización, destino final)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de concientización de la dimensión y alcance de la contaminación ambiental.</li> <li>- Inadecuado manejo de los residuos y su destino final.</li> <li>- Inexistencia o mínima existencia de planes de destino final de basura y chatarra que favorece una reproducción de vectores.</li> </ul>

**PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAÉ**

**relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

<b>RIESGO INACEPTABLES</b>	<b>PROBLEMAS CRÍTICOS</b>	<b>PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE</b>
<b>2 o 1 regiones</b>		
<b>Contaminación de cursos de agua</b>	Contaminación de cursos de agua en centros poblados (Río Yaguarón, arroyo Conventos, Cuñapirú, arroyo Yaguarí, río Tacuarembó Grande y río Tacuarembó Chico).  Contaminación de los recursos hídricos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de control y fiscalización a quien le compete</li> <li>- Falta de compromiso institucional.</li> <li>- Falta de cultura de prevención.</li> <li>- Persistencia de asentamientos irregulares (instalaciones, crecimiento y reconocidas).</li> <li>- Falta de recursos humanos especializados en las instituciones.</li> <li>- Falta de prevención de eventos adversos naturales o antrópicos.</li> <li>- Falta de difusión e información.</li> <li>- Excesivas plantaciones forestales y agrícolas.</li> <li>- Falta de acciones binacionales.</li> <li>- Afectación del acuífero Guaraní y grandes lagos.</li> </ul>
	Contaminación del agua por mal manejo de efluentes (tambos, industrias, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de saneamiento.</li> <li>- Feed Lots generados en las cercanías de las fuentes de agua.</li> <li>- Insuficiente contralor y aplicación de la normativa existente.</li> <li>- Falta de concientización de la dimensión y alcance de la contaminación ambiental "el problema es de otro".</li> <li>- Uso inadecuado de agroquímicos y fertilizantes.</li> <li>- Falta de compromiso de los diferentes actores (instituciones y población).</li> <li>- Falta de conocimiento del trabajo que se están realizando por las diferentes instituciones en la temática.</li> <li>- Sequia + contaminación = menos agua potable.</li> </ul>
<b>Derrame de sustancias peligrosas</b>	El ambiente puede afectarse por eventos adversos de origen antrópico (UPM, Plantas de Desarrollo, Agroquímicos, Desarrollo Urbano).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de actualización y contralor en las normas.</li> <li>- Afectación de bienes de producción e infraestructura.</li> <li>- Falta de difusión de determinadas leyes o salvedades.</li> <li>- Ausencia de RRHH calificados para gestionar riesgos.</li> <li>- Débiles capacidades institucionales</li> <li>- Falta de información o que ésta este incorrecta o distorsionada.</li> <li>- Falta reglamentación de la ley del Sinae.</li> <li>- Falta de coordinación de los Ceceoed con los Comités Binacionales en temas de frontera y legislación sobre medio ambiente.</li> </ul>
	G9 - Escaso conocimiento sobre la gestión de materiales peligrosos en la región.	G9 1- No existen protocolos de acción para algunos eventos o los protocolos que existen no son los adecuados. 2- Falta de reglamentación y/o controles que permitan reducir la vulnerabilidad y la exposición [decreto 560/13 . 31/12/03 Transporte . GRE 2012 Inst. Mec.] 3- No hay información de recursos humanos y materiales de las distintas instituciones y de la ciudadanía para hacer frente a las emergencias.
<b>Incendio de campos</b>		
<b>Incendios de estructuras, viviendas precarias, instalaciones eléctricas.</b>		

## PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE

### relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS

RIESGO INACEPTABLES	PROBLEMAS CRÍTICOS	PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE
<b>2 o 1 regiones</b>		
<b>Olas de frío</b>	La población corre riesgo de perder la vida por eventos adversos de origen natural. Atacar vulnerabilidades: - inundaciones; - tormentas de vientos fuertes; - granizada; - sequía; - temperaturas extremas (frío-calor); - tormentas eléctricas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 - Falta de protocolos claros. Desconocimiento de protocolos existentes.</li> <li>2 - Falta de formación en la temática de GIR.</li> <li>3 - Falta de prevención de los eventos.</li> <li>4 - Falta de inversión en tecnología para SAT. En territorio.</li> </ul>
<b>Posibles problemas de suministro de agua potable</b>		
<b>Siniestros con múltiples víctimas terrestres</b>	Malas condiciones de caminera rural y urbana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Productores/as rurales no asumen responsabilidad de cuidar los caminos</li> <li>- Baja frecuencia en el mantenimiento de cominería rural.</li> </ul>
	Caminería mala	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caminería en mal estado por el exceso de tránsito pesado.</li> <li>- Las lluvias deterioran cada vez más los que nos queda de ruta.</li> <li>- Siniestros viales.</li> <li>- Necesidad es de RRHH y RRRM.</li> <li>- Falta más coordinación y participación de todos los organismos estatales y privados.</li> </ul>
<b>Siniestros de tránsito y en instalaciones portuarias</b>		
<b>Sudestadas; inundaciones por sudestadas</b>	Las infraestructuras de la región corren peligro de verse afectadas por eventos adversos de origen natural o antrópico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de planificación a la inversión para el desarrollo con perspectiva para gestión de riesgo.</li> <li>- Puentes inundables (en mal estado) dentro de las ciudades y en rutas.</li> <li>- Adaptación de puentes que soporten los nuevos caudales de agua ante precipitaciones que han evolucionado.</li> </ul>
	Aumento de población en planicies de inundación. El agua ingresa más metros en zonas urbanizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faltan acciones de restricción de Ordenamiento Territorial.</li> <li>- No hay sanciones efectivas.</li> <li>- Venta de viviendas precarias (o no) ubicadas en terrenos inundables.</li> <li>- Faltan recursos para tareas de gestión.</li> </ul>
	Afincamientos en zonas inundables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema Judicial no responde en tiempo y forma. Inconurrencia o puesta en conocimiento de Poder Judicial para actuar o disponer legalmente.</li> <li>- Ordenamiento territorial (aplicación).</li> <li>- No se gestiona la recuperación.</li> <li>- Cambios culturales de hábitos en localización de viviendas.</li> <li>- Se toma como manera de conseguir viviendas.</li> <li>- No hay planes directores y si los hay, hay que actualizar y mejorar.</li> </ul>
	Cultural y económico de las familias arraigadas a su hábitat en zonas no edificables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población que vive en barrios inundables, dificultad de no querer ir a vivir a otro lugar.</li> <li>- Políticas centralistas de ordenamiento territorial.</li> <li>- Red pluvial obsoleta.</li> </ul>
	Existen familias viviendo en zonas inundables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carencias en la coordinación y articulación entre actores.</li> <li>- Normas no adecuadas al desarrollo</li> <li>- Falta de previsión y prevención</li> </ul>

**PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE**

**relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

	<b>PROBLEMAS CRÍTICOS</b>	<b>PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE</b>
<p align="center"><b>TRANSVERSALIDAD A TODOS LOS RIESGOS INACEPTABLES</b></p> <p><b>Epidemiológicos; Dengue – Zika – Chikungunya</b></p> <p><b>Inundaciones, inundaciones de ribera</b></p> <p><b>Sequías</b></p> <p><b>Corredor de vientos fuertes, tormentas fuertes, granizo y actividades eléctricas; ráfagas</b></p> <p><b>Incendios forestales; incendio forestal costero; incendios forestales en interfaces costeras</b></p> <p><b>Contaminación ambiental por actividades productivas o asentamientos humanos</b></p> <p><b>Contaminación de cursos de agua</b></p> <p><b>Derrame de sustancias peligrosas</b></p> <p><b>Incendio de campos</b></p> <p><b>Incendios de estructuras, viviendas precarias, instalaciones eléctricas</b></p> <p><b>Olas de frío</b></p> <p><b>Posibles problemas de suministro de agua potable</b></p> <p><b>Siniestros con múltiples víctimas terrestres</b></p> <p><b>Siniestros de tránsito y en instalaciones portuarias</b></p> <p><b>Sudestadas; inundaciones por sudestadas</b></p>	Falta de gestión de riesgo ante el desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de prevención y previsión.</li> <li>- Falta de cumplimiento de directrices de ordenamiento territorial. (A)</li> <li>- Debilidad de coordinación y articulación entre actores. (B)</li> <li>- Ajustes de funcionamiento de Ceceoed y comité de emergencias.</li> <li>- Normas no adecuadas al desarrollo (Actualización).</li> <li>- Falta de recursos técnicos capacitados.</li> </ul>
	Falta de visión de estado en el mismo Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura de trabajo institucional fragmentada.</li> <li>- Falta coordinación de acciones para ayudar en un evento adverso.</li> <li>- Poco conocimiento interinstitucional de los bienes de significación.</li> <li>- Falta de coordinación entre los diferentes organismos.</li> <li>- Falta de coordinación entre públicos y privados en elaboración de planes de contingencia a nivel industrial, transporte de sustancias, etc.</li> <li>- Falta de herramientas para la recolección de datos que sirvan como insumos a todas las instituciones.</li> </ul>
	G7 - Mejoramiento de la ley del Sinae.	<p>G7</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desconocimiento de la ley en su totalidad.</li> <li>2. Si bien se conocen los riesgos y problemas de cada lugar, no siempre la atención de todas las dimensiones de estos problemas quedan reflejadas en los protocolos de acción.</li> <li>3. Falta reglamentación de la ley, imponiendo la obligatoriedad de su cumplimiento.</li> </ol>
	Escaso compromiso de la sociedad e instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasas instancias de formación.</li> <li>- Faltan protocolos que ordenen la acción.</li> <li>- Falta de un plan regional para situaciones de emergencia para que amerite la intervención del Sinae.</li> <li>- Centralización en la toma de decisiones</li> <li>- Rotación de actores en las organizaciones no permitiendo seguimientos/continuidad.</li> <li>- Baja dedicación horaria de integrantes en el Ceceoed.</li> <li>- Baja percepción de los riesgos por parte de la población e instituciones.</li> </ul>
	Insuficiente fiscalización y aplicación de la normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta reglamentación de ley, imponiendo la obligatoriedad de su cumplimiento (18621)</li> <li>- Poca participación de los cargos de poder de decisión</li> <li>- Deficiente seriedad de parte de las autoridades responsables en el análisis de la contaminación de industrias dentro de la ciudad.</li> </ul>
	Conviven diferentes miradas y criterios de cómo activar y responder frente a emergencias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconocimiento de protocolos de actuación de las diferentes instituciones</li> <li>- Falta coordinación de actores. Cuál sería su rol a cumplir en diferentes eventos cuando la participación es de los diferentes organismos.</li> <li>- No hay igual compromiso asumido por distintos integrantes de CDE Ceceoed</li> <li>- Necesidad de datos desagregados en las emergencias (sexo, edad).</li> <li>- Falta base de datos a nivel de Sinae (pero c/institución si la tiene).</li> </ul>

**PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE**

**relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

	<b>PROBLEMAS CRÍTICOS</b>	<b>PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE</b>
<p align="center"><b>TRANSVERSALIDAD A TODOS LOS RIESGOS INACEPTABLES</b></p> <p><b>Epidemiológicos; Dengue – Zika – Chikungunya</b></p> <p><b>Inundaciones, inundaciones de ribera</b></p> <p><b>Sequías</b></p> <p><b>Corredor de vientos fuertes, tormentas fuertes, granizo y actividades eléctricas; ráfagas</b></p> <p><b>Incendios forestales; incendio forestal costero; incendios forestales en interfaces costeras</b></p> <p><b>Contaminación ambiental por actividades productivas o asentamientos humanos</b></p>	<p>G4</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasa Planificación estratégica local y regional. Confección de protocolos.</li> </ul> <p>G5</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasa Articulación y coordinación entre las instituciones y con la población</li> </ul>	<p>G4</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiempo insuficiente para coordinar.</li> <li>- No hay mapa de riesgos para trabajar institucionalmente.</li> <li>- Falta estudio y análisis a la financiación del evento (evaluación).</li> <li>- No hay prevención.</li> <li>- Actuar en consecuencia de la ocurrencia del evento / no hay planificación estratégica.</li> <li>- Falta protocolos adecuados.</li> <li>- No hay información de los recursos de las distintas instituciones, ciudadanía.</li> <li>- Falta coordinación acciones de los actores de los distintos niveles de intervención.</li> </ul> <p>G5</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de información adecuada a la población.</li> <li>- Carencia de campañas de prevención que concienticen a la población sobre eventos adversos.</li> <li>- No comprender la dimensión de la gestión de riesgo en diferentes etapas de la misma.</li> <li>- Falta profesionalizar los recursos humanos ante eventos adversos</li> <li>- Falta capacitar en función del evento a los equipos y a la población</li> <li>- Insuficiente tiempo de coordinación entre integrantes del Ceceo (Instituciones que lo conforman)</li> <li>- Falta coordinación de acciones a desarrollar ante situaciones de contingencia de los actores en los diferentes niveles de actuación</li> </ul>
	<p><b>Contaminación de cursos de agua</b></p> <p><b>Derrame de sustancias peligrosas</b></p> <p><b>Incendio de campos</b></p> <p><b>Incendios de estructuras, viviendas precarias, instalaciones eléctricas</b></p>	<p>G6</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tenemos pocos recursos y a veces no se utilizan de forma eficiente.</li> </ul> <p>G8</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de presupuesto para atender las emergencias.</li> </ul>
<p><b>Olas de frío</b></p> <p><b>Posibles problemas de suministro de agua potable</b></p> <p><b>Siniestros con múltiples víctimas terrestres</b></p> <p><b>Siniestros de tránsito y en instalaciones portuarias</b></p> <p><b>Sudestadas; inundaciones por sudestadas</b></p>		

**PROCESAMIENTO PRODUCCIÓN PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE**

**relación RIESGOS INACEPTABLES – PROBLEMAS CRÍTICOS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

	<b>PROBLEMAS CRÍTICOS</b>	<b>PROBLEMAS o FRENTE DE ATAQUE</b>	
<b>TRANSVERSALIDAD A TODOS LOS RIESGOS INACEPTABLES</b>	Problema de obtención y disposición inmediata de recursos económicos en caso de emergencia y para la gestión integral de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de base de datos a nivel de Sinae. Cada institución la tiene.</li> <li>- Desconocimiento de protocolos de actuación de las diferentes instituciones.</li> <li>- Conviven diferentes miradas y criterios de cómo actuar y responder frente a emergencias.</li> </ul>	
	<p><b>Epidemiológicos;</b> Dengue – Zika – Chikungunya</p> <p><b>Inundaciones, inundaciones de ribera</b></p> <p><b>Sequías</b></p>	<p>Falta cultura de prevención.</p> <p>Primaria del evento.</p> <p>Secundaria detección precoz / acciones de prevención del daño.</p> <p>Terciaria prevenir complicaciones/muertes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faltan capacitaciones barriales.</li> <li>- Faltan campañas de prevención.</li> <li>- Falta o poca difusión de determinadas leyes</li> <li>- Comité departamental se reúne frente a un hecho determinado y no a planificar.</li> <li>- Modelo de desarrollo socio-económico</li> <li>- No implementación: Plan Nacional de Reciclaje de cubiertas.</li> <li>- Abordaje con criterio emergencista no integral.</li> </ul>
	<p><b>Corredor de vientos fuertes, tormentas fuertes, granizo y actividades eléctricas; ráfagas</b></p> <p><b>Incendios forestales; incendio forestal costero; incendios forestales en interfaces costeras</b></p> <p><b>Contaminación ambiental por actividades productivas o asentamientos humanos</b></p>	<p>Ausencia de percepción del riesgo de los eventos adversos de origen natural o entrópico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politización y mediatización de la emergencia.</li> <li>- Insuficiente capacitación en emergencias de quienes actúan en eventos.</li> <li>- Falta de recursos (materiales logísticos, tecnológicos) de los organismos intervinientes.</li> <li>- Falta de capacitación y educación de la sociedad en situaciones de riesgos provocados por eventos adversos.</li> <li>- La idiosincrasia de la población afecta el desarrollo de la gestión de los procesos.</li> </ul>
	<p><b>Contaminación de cursos de agua</b></p> <p><b>Derrame de sustancias peligrosas</b></p>	<p>La población no tiene en cuenta las advertencias y recomendaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La falta de capacitación en riesgos y emergencias a la población en general determina desconocimiento y falta de conciencia de la misma.</li> <li>- Discontinuidad de procesos por la frecuente variación de represent antes institucionales (Cecoed).</li> <li>- Falta de voluntad política que de continuidad y valor a la gestión integral de riesgos.</li> </ul>
	<p><b>Incendio de campos</b></p> <p><b>Incendios de estructuras, viviendas precarias, instalaciones eléctricas</b></p>	<p>La población corre riesgo de perder salud por eventos adversos de origen antrópico. Falta de compromiso de las instituciones.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Falta de respuesta según: <ul style="list-style-type: none"> <li>-costumbre; -disponibilidad;</li> <li>-voluntad de autoridades.</li> </ul> </li> <li>1) No hay asignación de tareas.</li> <li>2) Falta de protocolos y desconocimiento de los mismos.</li> <li>2) Hacer conocer a cada institución lo que es Sinae.</li> <li>3) Falta de cultura de la prevención</li> <li>4) Falta de fiscalización.</li> </ol>
	<p><b>Olas de frío</b></p> <p><b>Posibles problemas de suministro de agua potable</b></p>	<p>Los medios de producción de la región pueden verse afectados por eventos adversos de origen antrópico o natural.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Falta de prevención de los eventos adversos.</li> <li>2) Falta de inversión en tecnologías para alertas tempranas acordes al territorio</li> <li>3) Falta de capacitación de los recursos humanos.</li> <li>3) Falta de formación en la temática de GIR.</li> <li>4) Falta de Protocolos.</li> </ol>
	<p><b>Siniestros con múltiples víctimas terrestres</b></p> <p><b>Siniestros de tránsito y en instalaciones portuarias</b></p>	<p>Las infraestructuras de la región corren peligro de verse afectadas por eventos adversos de origen natural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de capacitación de los recursos humanos.</li> <li>- Falta de planes precisos y concretos ante inclemencias meteorológicas</li> <li>- Rutas nacionales y departamentales en malnestado.</li> <li>- Falta de coordinación interinstitucional</li> <li>- Falta de sistema de comunicación en la gestión pública y privada.</li> <li>- Centralidad en la toma de decisiones.</li> <li>- Poca visión sistémica.</li> <li>- Falta de prevención.</li> <li>- Falta de renovación de RRHH.</li> <li>- Falta de equipamiento adecuado para RRHH.</li> </ul>
	<p><b>Sudestadas; inundaciones por sudestadas</b></p>		

## PROCESOS POSITIVOS

Procesos identificados en todas las regiones en función de contribuir con algunos de los problemas ponderados como más críticos o con los problemas definidos como puntos de ataque.

Cabe recordar que, por procesos positivos entendemos todas aquellas acciones, procesos, situaciones que estén ocurriendo en el presente, y que entendemos favorecen las condiciones de abordaje de la problemática de gestión integral de los riesgos.

### » Institucionales

En las distintas regiones fue destacada la importancia de la continuidad de los actores intervinientes, tanto por acumulación de experiencias como por la confianza generada.

La creación de comisiones de cuenca es un aspecto positivo.

Se destacó la existencia de un espacio regional de diálogo y planificación en gestión integral de riesgo.

La creación de una comisión desde ANEP sobre medio ambiente se visualiza como importante al igual que la existencia de escuelas de sensibilidad ciudadana.

Se valora positivamente la creación del Sinae, de los Cecoed, del Sistema Nacional Integrado de Gestión de Riesgos, de Unasev y ULOSEV y la existencia de los comités binacionales: Mercosur, comités de frontera, comités de cuenca.

Se destacó la identificación de vulnerabilidades con participación de diferentes integrantes, así como también las MIPS (Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales).

### » Política

Se consideró importante la inclusión de la gestión integral de riesgo en la agenda y en los objetivos, tanto a nivel nacional como departamental.

Se valora positivamente la implementación de políticas de estado para mitigar el cambio climático, el plan bacuibak de aguas, y los planes de uso y manejo del suelo.

Se destaca el compromiso político institucional a través de:

- a) Regularización de la circulación por caminería rural en el tiempo (lluvias);
- b) Incorporación de nueva maquinaria vial para reparación de infraestructura;
- c) Compromiso de gobierno en la mejora de red vial (rutas nacionales).

Se manifiesta interés de trabajo de las instituciones y una mayor presencia de la intersectorialidad (OSE, UTE, MS, PJ, MIDES, MDN, Bomberos, MI, gobiernos departamentales, municipios).

## » **Formación**

Se reconocen avances en procesos de formación y administración de los recursos, así como la capacitación interna y externa (a nivel regional y local) en gestión de riesgo a diferentes actores de diferentes sectores. También se considera importante la descentralización de la capacitación en GIR.

Se valora positivamente la concientización de prevención en los centros educativos a nivel de primaria.

Se destaca la participación en instancias de capacitación e intercambio con los departamentos de la región.

Se considera importante la incorporación de la temática de la contaminación ambiental en los planes educativos.

Se reconoce el trabajo de planificación guiada por el Sinae como parte de un proceso de fortalecimiento institucional.

Se valora la profesionalización de la gestión de riesgo – Sinae a las personas que coordinan los Cecoed así como el trabajo por regiones hacia un plan nacional de GIR.

## » **Normativa**

Se considera positiva la adaptación de las normativas al nuevo perfil epidemiológico.

Se reconocen las políticas públicas generadas sobre control de tabaco; escuelas saludables; declaración de emergencia sanitaria, agregado de sal a los alimentos y la resolución 2016/3 sobre el ingreso compulsivo viviendas cerradas.

Se considera importante la creación de un decreto para ejecutar recursos.

Se valora el decreto 150/16 (medidas prevención y protección contra incendios) y el edicto del fuego (prohibición quema al aire libre).

Se destaca la existencia de la ley de creación del Sinae, de la ley que ampara el desalojo de familias en situación de riesgo, de la ley de faltas y conservación de espacios públicos (N° 19120), de la ley 18471 de tenencia responsable, de la ley de inversiones, la legislación existente de protección del medio ambiente y la legislación sobre manejo de efluentes (cuenca del Santa Lucia, Cuenca del Salvador) que incluye la reglamentación de la instalación de nuevos feed lots (prevé que no puede realizarse en zonas cercanas a fuentes de agua).

Se valora positivamente los acuerdos binacionales.

## » **Planificación**

Se destaca la implementación de políticas de estado de mitigación y respuesta al cambio climático (con énfasis en productores familiares), los planes de uso y manejo del suelo, planes de gestión de residuos (MVOTMA), el plan bacuibak de aguas y el plan nacional de aguas, así como el programa “Cultivando Agua Buena”. También el descacharrizado para el Dengue y la vigilancia de Leishmaniasis.

Se valora el enfoque metodológico del manejo y predicción de riesgos con colaboración de cada uno, y la mejor gestión de los recursos involucrados, así como el incipiente esfuerzo central del Sinae por construir protocolos y ordenar trabajo. Se considera importante la existencia de protocolos de actuación y participación de la sociedad civil, así como la planificación y protocolización de las actividades ante siniestros. También, el espacio regional de dialogo y planificación en gestión integral de riesgo.

» **Ordenamiento territorial**

Existen planes de ordenamiento territorial. En algún departamento se implementan políticas de ordenamiento territorial. Creación de planes locales de directrices en ordenamiento territorial. Reglamentaciones de ordenamiento territorial.

» **Acciones**

Cada vez se previenen más los efectos adversos. Campañas en medidas de prevención. Comienzo de implementación de políticas de estado para mitigar: Cambio climático, plan bacuibak de aguas, planes de uso y manejo del suelo, plan nacional de aguas. Apoyo a productores familiares (ganaderos familiares - cambio climático) en la zona de basalto superficial (Este de Artigas y Salto) (reservorios de agua, forraje, sombra) Proyecto DACC (desarrollo y adaptación al cambio climático) del MGAP. Expansión de servicio de seguro. Fondo Agropecuario de Emergencia (ej.: distribución de ración).

Recuperación de franja costera.

Proyectos de construcción en marcha ya sean de PTAR como de sitios de disposición final de RSU. Nuevo saneamiento Fray Marcos. Comienzo de trabajos con gestión de residuos. Experiencia de reciclajes en algunas localidades. Reciclaje de papel y otros elementos. Reciclaje de basura.

Inicio de actividad de concientización. Concientización de la prevención a los niños/as en las escuelas. Talleres a niñas/os en escuelas.

Creación de ámbitos de discusión. Fortalecimiento 3er nivel de gobierno (“Cecoel”). Desarrollo y actualización de un mapa de gestión de riesgos en forma conjunta. Monitoreo de la situación por los organismos competentes. Se logra evacuar personas en coordinación con diferentes instituciones con mayor eficiencia Reubicación de personas localizadas en zonas inundables.

Departamental de salud: - Descacharrización; - Monitoreo Leishmaniasis.

Reparación de rutas y caminería rural e infraestructura. Monitoreo bianual para conocer las condiciones o estado de los puentes internacionales.

» **Conocimiento**

Estudios de CTM y CARU para el estudio de las cianobacterias en los embalses enfocados a la disminución de su capacidad de generación tóxica. Monitoreo de la situación por los organismos competentes. Se realizan más estudios de impactos ambientales en grandes obras.

Relevamiento de la DNPT al MTOP sobre estado y señalizado de la caminería. Monitoreo bianual para conocer las condiciones o estado de los puentes internacionales.

Definición de distintas áreas de la UdelaR de aportar y generar conocimiento a la gestión de riesgo. Investigaciones de Udelar sobre navegabilidad en río Uruguay.

Profesionalización de la gestión de riesgo – Sinae coordinadores Cecoed. Actores con experiencias anteriores en acciones exitosas que facilitan las articulaciones. Intercambio de información entre unidades o entes dentro del Cecoed. Poner sobre la mesa los problemas identificados y buscarles soluciones.

Información y conocimiento hacia cultura del cuidado de la infraestructura existente. Experiencia de reciclajes en algunas localidades.

» **Tecnologías y recursos**

Alertas tempranas. Proyecto piloto con estaciones telemétricas y meteorológicas en la cuenca del Cuareim. Enfoque metodológico del manejo y predicción de riesgos colaboran para una mejor gestión de los recursos involucrados.

Avance tecnológico. Optimización de la tecnología. Aprovechamiento de los medios tecnológicos. Uso de nuevas tecnologías de información y comunicación. Usos de nuevas tecnologías para mantenimiento de caminería. Plantas recicladoras.

Tener RRHH y RRMM a nivel regional. Vacuna anti Hepatitis A

» **Prácticas**

Compromiso de Instituciones y sociedad civil en caso de emergencias. Ante la ocurrencia del evento el compromiso de todos los actores y de la sociedad civil en ese momento. El involucramiento de las instituciones públicas y actores privados y la prensa en un hecho mancomunado de esfuerzos. Ayuda mutua entre diferentes actores de la sociedad ante este tipo de eventos adversos.

Diversidad de actores públicos y privados.

Creación del Sinae y la identificación de vulnerabilidades con participación de diferentes integrantes. Cada vez más se toma conciencia que se debe trabajar interinstitucionalmente. Buen relacionamiento entre diversos actores para la solución de los problemas. Alto grado de compromiso de gestión y de comunicación entre las partes que lo integran. Coordinación y conocimiento de las instituciones, sus referentes y cuál es el rol de cada uno, asumiendo desde un mando, el consenso de activación y subordinación. Respuesta inmediata ante un hecho adverso. Respuesta rápida de la gente evacuada. Se observan algunos cambios, adecuando los procesos hacia la prevención. Simulacros.

Hay experiencias positivas a lo largo del tiempo que da un marco de acción más o menos sostenible en situaciones de emergencia. El trabajo mancomunado a la hora de procurar la resolución de problemáticas y contingencias. Experiencia en eventos adversos que activaron al CDE. Cada vez se previene más los eventos adversos.

Análisis de debilidades, normativas y procedimientos para la elaboración de protocolos efectivos. Poner sobre la mesa los problemas identificados y buscarles soluciones.

Espacio regional de dialogo y planificación en gestión integral de riesgo. Instancias y talleres regionales (Sinae). Encuentro de diferentes actores. Comienzo de planificación a nivel del Sinae. Intercambio de información entre unidades o entes dentro del Cecoed. Coordinación y relacionamiento interinstitucionales. Elaboración de plan regional (Sinae) de espacios de coordinación y diálogo. Encuentros de Sinae y Cecoed. Encuentros departamentales. Incipientes avances en la articulación interinstitucional. Mayor proximidad y encuentro de actores regionales que permiten intercambio. Mayores presencia de la inter sectorialidad (OSE, UTE, MS, PJ, Mides, MDN, Bomberos, MI, Gobierno departamental, municipios). Participación de instancias de planificación e intercambio con los departamentos de la región. Planificación desde el territorio. Programa que está haciendo el Sinae en la concientización y obligación de cada uno. Reconocer la necesidad de trabajar en forma ordenada. Adecuada interacción entre instituciones. Buen relacionamiento entre actores. Reuniones regionales de coordinación y análisis que permiten un conocimiento personal entre los actores facilitando interacciones.

Integrar los órganos públicos y privados en la atención de los eventos. Mayor organización de la sociedad civil. Mayor presencia de la sectorialidad. Organización de integrantes institucionales.

Mesas de Desarrollo Rural integradas por organizaciones del sector productor e instituciones participan de la planificación.

Protocolo del Cecoed de Montevideo ha funcionado con eficiencia.

Intercambio de información entre unidades o entes dentro del Cecoed. Trabajo en conjunto de los diferentes actores del estado. Trabajo

interinstitucional y con la población. Relacionamiento interinstitucional con diversos organismos estatales y privados (empresas).

Trabajos coordinados en zonas de fronteras. Reuniones de comité binacional local (RIVERA).

» **Cultura**

Toma de conciencia de la magnitud del problema ya sea por la sociedad civil como por actores políticos tomadores de decisiones. Alto grado de compromiso de gestión y comunicación de integrantes. Buena disposición de las instituciones para difundir de prevención.

Información y conocimiento hacia cultura del cuidado de la infraestructura existente. Comienzo concientización de la población en reciclaje. Concientización de prevención a los centros educativos. Compromiso de Instituciones y sociedad civil en caso de emergencias.

» **Participación**

Existencia de protocolos de actuación y participación de la sociedad civil. Participación y aporte de los departamentos de la región en los talleres.

» **Comunicación**

Se divulga y conoce más las tareas del Sinae, facilitando el involucramiento de la comunidad.

Todas las instituciones se regirán con un lenguaje común.

## MODELOS INTEGRADOS DE PROCESAMIENTO PROBLEMÁTICO

Los seis modelos integrados de procesamiento problemático (MIPP) elaborados en las regiones, responden a las particularidades de los territorios que involucran cada una, pero también las del actor colectivo que los confeccionó<sup>59</sup> y el tiempo que se pudo dedicar a esta tarea.

Este momento técnico se configura a partir de una herramienta que propone relacionar causalmente los problemas identificados en el momento anterior de cada taller, y vincular los procesos positivos que están actuando sobre los mismos, a modo de representación de cómo funciona el “sector de realidad” que involucra la problemática de gestión de riesgos en la región. Esta representación es un “acuerdo intersubjetivo analógico” de los actores que transitaron por cada uno de los seis talleres de planificación, en ese momento y lugar.<sup>60</sup>

Los MIPP resultantes de los Talleres de planificación regionales fueron útiles para instalar la discusión e iniciar la reflexión colectiva sobre por qué existen los problemas de gestión que existen para abordar los riesgos según los actores presentes en cada región, y cómo se explican y funcionan los procesos de configuración de los mismos.

Es necesario aclarar que habitualmente no existe costumbre de trabajar colectivamente en la reflexión sobre asuntos transversales a las diferentes instituciones del Estado y en relación a diferentes disciplinas o saberes sectoriales. La formación mayoritaria de las personas (educación primaria, secundaria, terciaria o universitaria) no suele incorporar este tipo de prácticas. Tampoco las propias instituciones u organizaciones del Estado y de la sociedad. Pero el Sinae, por como fue pensado y diseñado en su ley de creación, necesita desarrollar este tipo de prácticas y capacidades intersectoriales, interdisciplinarias, entre la diversidad de recorridos de las personas que forman parte de los organismos colegiados que gestionan el Sinae; particularmente en este caso su nivel sub-nacional, CDE, pero incluso en su articulación con otros organismos del Estado que son necesarios para la gestión integral de riesgos y que no son miembros permanentes del CDE, además de otros actores, organismos y organizaciones de la sociedad también involucrados, el Cecoed en su rol de coordinación e implementador operativo, y en aquellos lugares en donde hay estructura de gestión de riesgos en el tercer nivel de gobierno, el Municipal.

59) Como señalamos anteriormente en la propuesta, se acotó el abordaje en esta oportunidad al ámbito “intra-estatal”, y dentro de ese recorte, la diversidad de instituciones, sectores, intereses, lógicas, saberes e ignorancias que participaron.

60) Es importante aclarar que un “modelo” o “mapa diagnóstico”, es una herramienta técnica, que como toda herramienta técnica 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” y al mismo tiempo “analógica” porque ese pacto o acuerdo no se basa en una comprensión idéntica sino más bien semejante por parte de cada uno de los actores participantes, con el objetivo de obtener las mejores condiciones para tomar decisiones juntos y poder transformar ese sector de realidad.

Los MIPP se elaboran en dos pasos centrales:

Primero se establecen las relaciones causales explicativas entre los problemas identificados en ese sector de realidad, todos en igualdad de condición y valoración, por el colectivo que está abordando la problemática. También se agregan y relacionan los procesos positivos que están afectando positivamente el funcionamiento de ese sector de realidad.

Ensegundolugaryunavezorganizada la explicación del funcionamiento general, se realiza una nueva mirada al conjunto y ahora sí se pondera –siempre intersubjetiva y analógicamente– qué problemas el colectivo considera más críticos, o inaceptables de que sigan ocurriendo, que habitualmente son más complejos y probablemente abordables en el largo plazo, identificándolos con un borde de línea gruesa. Luego, siguiendo la explicación causal de por qué ocurren esos problemas críticos (hacia atrás en la secuencia explicativa), se identifican aquellos problemas que pueden ser considerados como frentes de ataque, más accesibles para el colectivo que los está trabajando, y probablemente abordables en el corto o mediano plazo, identificándolos con un borde de doble línea.

Entonces, los modelos problemáticos de las regiones, se pueden leer a partir de los problemas considerados como los más “críticos” y en función de los problemas que fueron considerados como “frentes de ataque”.

En este sentido, es importante aclarar que por las dificultades antes señaladas, no se pudo revisar y ajustar todas las relaciones causales que se registraron. Esto implica que, por un lado, pueden faltar relaciones explicativas entre unos y otros problemas; y por el otro, las flechas que se proponen indicar el sentido de las relaciones causales no siempre estén revisadas intersubjetiva y analógicamente por el colectivo de la región que las trabajó, lo que puede resultar en sentidos inversos a los que se podría haber finalmente consignado.

Los modelos problemáticos que acompañan los planes de trabajo regionales transcritos por la Dirección Nacional del Sinae, consignan la identificación inicial de problemas críticos y frentes de ataque, más una nueva ponderación y evaluación de los mismos realizada a la hora de la dinámica siguiente de prefiguración de estrategias posibles, donde los colectivos de trabajo de cada región agregaron algunos problemas críticos y frentes de ataque adicionales. Esto implicó además en algunos casos, omitir seguir las relaciones causales establecidas previamente y a pesar de ello consignar problemas de ataque que se consideraron pertinentes y/o accesibles para su abordaje y que podrían contribuir en la resolución de los problemas más críticos.

Si bien las circunstancias actuales no lo justifican, es posible realizar una integración de los seis modelos (MIPP) que daría la posibilidad de una mirada de conjunto. Esta operación es relativamente sencilla en el sentido de que es posible encontrar problemas de gestión que se repiten en todas las regiones,

es decir problemas iguales o, podría decirse, el mismo problema, que en cada modelo tiene sus propias relaciones causales y conexiones que retroalimentan y pueden mejorar y profundizar las explicaciones elaboradas. Incluso, en algunos casos hasta puede haber coincidencias en la elección de problemas críticos, o de problemas o frentes de ataque. También hay coincidencias en muchos procesos positivos identificados en las diferentes regiones. Esta operación puede ser realizada sólo desde el punto de vista técnico, pero en realidad, podría ser una muy buena base para el trabajo con actores que agreguen la perspectiva nacional y partiendo de este insumo.



## MOMENTO ESTRATÉGICO

---

Este “momento” aborda las segundas partes de los seis talleres regionales de planificación realizados en 2016 que se orientan –una vez finalizadas las primeras partes de carácter diagnóstico-, hacia lo propositivo a través de la prefiguración de estrategias posibles, un testeo de la viabilidad política de las mismas (en cuanto a la voluntad de los actores intervinientes en las acciones y estrategias), y finalmente, aquellas que hayan resultado viables, se diseñan y programan en el tiempo.

Dadas las condiciones de tiempos ajustados y falta de experiencia práctica en este tipo de trabajo interinstitucional e intersectorial a nivel territorial y entre diferentes departamentos, en la mayoría de estas segundas partes de los talleres de planificación se resolvió omitir el testeo de la viabilidad con la identificación de los actores y la ponderación de su voluntad respecto de las propuestas de estrategias.

Tampoco se insistió con rigor en el modo de formular la redacción de los postulados estratégicos, y se aceptó como tales, muchas veces, un conjunto de propuestas y acciones que apuntaban en un mismo sentido y orientadas a abordar un problema o frente de ataque identificado por el colectivo y que apuntan a disminuir, mejorar las condiciones o ir resolviendo, aquellos problemas considerados como los más críticos de cada región en materia de gestión de riesgos.

Por lo anterior, a este apartado lo tomamos englobando las diferentes dinámicas en un sólo momento que denominamos como “estratégico”. Las estrategias y acciones que aquí se indican son una síntesis de los que fueron identificados en los talleres de planificación regionales. Se han redactado en conjunto aquellos afines, respetando la terminología usada por los participantes. Finalmente, se los ha agrupado en función de la afinidad temática encontrada.

## CULTURA

Informar adecuadamente a la población de diferentes formas (jornadas, talleres, medios de comunicación, etc.). Realizar campañas de sensibilización sobre gestión de riesgos en general y orientadas al cuidado del ambiente y el uso y manejo adecuado del recurso agua en particular. Desarrollar actividades y tareas que acerquen e involucren a la población a través del abordaje conjunto de los problemas y el trabajo comunitario de gestión de los riesgos, de manera de generar proximidad y confianza. Lograr también el involucramiento de instituciones y organizaciones de la sociedad a partir de sus responsables.

Sensibilizar al sector empresarial y en relación a su responsabilidad social. Favorecer la circulación de información a la población sobre los canales de fiscalización y las visitas de las autoridades involucradas en el control de

emprendimientos empresariales y productivos de diferente naturaleza, que estén radicados en la región.

Cuando en el territorio se esté proyectando la radicación de algún emprendimiento de alto impacto (ej.: Planta de UPM –pasta de celulosa-), promover y desarrollar encuentros y actividades de diferente naturaleza que informen e intercambien sobre el tipo de emprendimiento y las características que se prevé que tenga. Realizar también intercambio de experiencias con otros Comités Departamentales y Centros Coordinadores de Emergencias donde ya esté instalado un emprendimiento de similares características, para tener información de cómo se desarrolló la actividad en esos territorios, qué riesgos conlleva y cómo se los está gestionando.

Involucrar a los medios de comunicación como aliados y utilizar las redes sociales para llegar a la población (Radio, TV, celulares, Plan CEIBAL, periódicos, etc.). Realizar campañas de información pública y sensibilización que alienten una cultura de prevención, preparación y compromiso. También para difundir las peligrosidades más frecuentes, así como las vulnerabilidades y la exposición de los diferentes territorios. Un capítulo específico debe considerar la difusión a la población sobre gestión de materiales peligrosos (acopio, transporte, fabricación, comercialización, etc.). Es importante apoyarse en los medios de comunicación para compartir criterios generales sobre qué y cómo donar.

## **CONOCIMIENTO**

Promover la investigación y producción de conocimiento en materia de gestión de riesgos, alentando al desarrollo de concursos y proyectos en y con el ámbito académico. Profundizar estudios diagnósticos en general, y en particular de riesgos (peligrosidades, vulnerabilidades, exposición, incertidumbre) y desarrollos tecnológicos (por ejemplo para sistemas de alerta temprana). También fomentar el desarrollo de proyectos de extensión que faciliten y expandan el conocimiento de GIR entre diversidad de actores sociales y comunitarios.

Es de particular interés el manejo de plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos, tecnológicos (baterías, cubiertas, etc.), hospitalarios.

Generar instancias de intercambio de experiencias y conocimiento (jornadas, talleres, conferencias, etc.) con actores y experiencias nacionales, regionales e internacionales.

## **FORTALECIMIENTO Y FORMACIÓN**

Fortalecer a través de la Dirección Nacional del Sinae y el Congreso de Intendentes la participación activa y efectiva en los Comités Departamentales de Emergencias (CDE). También, respaldar los planes y protocolos departamentales y regionales de manera de aumentar la confianza de los diversos actores sociales e institucionales del territorio y mejorar las condiciones para colectivizar los dispositivos y la información de su contenido.

Articular en forma interinstitucional el modo de incorporar en la currícula de los tres niveles de la educación formal la gestión de riesgos. Trabajar con actores del sistema educativo formal y no formal en la problemática, e incorporar en las ATD (Asambleas Técnico-Docente).

Realizar cursos, talleres, seminarios, jornadas e instancias de capacitación en centros educativos, centros vecinales, clubes, municipios. También realizar simulaciones y simulacros con participación de los actores del territorio. Algunos de los asuntos propuestos específicamente para desarrollar situaciones de formación se refieren al ambiente, correcto manejo del recurso agua, donar bien, relocalización, alertas tempranas, prevención, enfoque transfronterizo de la GIR, gestión integral de residuos, seguridad vial, ordenamiento territorial, desarrollo y GIR, materiales peligrosos (fugas, derrames, etc.), reglamentaciones vigentes, etc.

Preparar a la población de las comunidades vulnerables en prevención y respuesta a los diversos riesgos a través de los centros educativos y medios de comunicación. Trabajar, fortalecer y formar a los medios de comunicación.

Trabajar y sensibilizar en talleres e instancias de formación con los medios de comunicación (locales, departamentales, regionales, binacionales, nacionales).

Fortalecer y capacitar en gestión de la información, cultura organizacional, coordinación interinstitucional, elaboración colectiva de planes de contingencia, socorrismo, primeros auxilios, educación comunitaria, perspectiva de género, articulación y coordinación entre actores, actuación en situaciones de riesgo, entre otras cuestiones. Orientado centralmente a los Cecoed, pero también a los recursos humanos de las instituciones y organizaciones civiles que se relacionan con la gestión de riesgos. Para ello, aprovechar todas las capacidades instaladas en los diferentes ámbitos de la repartición pública y el intercambio de experiencias (intra e inter institucionalmente), así como también servicios de salud (pública y privada), la Cruz Roja, CIQUIME (materiales peligrosos, Argentina) y otras organizaciones que tengan especialidad y competencias en el tema.

Proceso de legitimación y fortalecimiento de los CDE y los Cecoed. Generar una agenda regional donde se compartan experiencias y se elabore un cronograma común de trabajo, intercambio y fortalecimiento. Instrumentar cursos semestrales.

## **ENFOQUE CONCEPTUAL – INSTITUCIONAL**

Gestionar integral e interinstitucionalmente el desarrollo y explotación de los recursos naturales de manera sustentable.

Realizar ajustes en los modelos hidrológicos para la gestión del recurso hídrico. Encontrar fuentes alternativas menos vulnerables frente al fenómeno de la sequía. Hacer un abordaje integral y ecosistémico del control de vectores y saneamiento ambiental.

## PLANIFICACIÓN - GESTIÓN

Acordar y potenciar instancias de coordinación y planificación departamental y regional con una visión permanente (ejemplos: Mesas de “Trabajo” periódicas locales, regionales y binacionales, jornadas de planificación, etc.). Para ello es necesario contribuir a la construcción de la voluntad política (en el sentido amplio de la palabra) entre los diferentes actores para instalarlo como una política de estado. Entre otras tareas a desarrollar en estos ámbitos, está continuar la elaboración de diferentes instrumentos de gestión: mapas de riesgo (en particular el riesgo hídrico), relevamientos de estructuras vulnerables e infraestructuras sensibles, planes de gestión de riesgos, planes de evacuación, simulaciones y simulacros, evaluación de resultados, entre otros.

Definir líneas y directivas claras de participación y activación en GIR desde la Junta Nacional, hacia los diferentes niveles de subsidiariedad del Protocolo de Coordinación General a nivel nacional. Crear protocolos técnicos mixtos entre países y equipos de trabajo (comités binacionales).

Es importante alentar la incorporación en el trabajo territorial (departamental y regional) de gestión de riesgos (que realizan los CDE y los Cechoed), a las Juntas Departamentales (y/o sus comisiones) y al Poder Judicial local. También a ANEP, Secundaria y UTU. Esto en el marco del trabajo de la articulación interinstitucional que es necesario seguir alentando, enriqueciendo y afianzando a nivel departamental y regional con apoyo del Congreso de Intendentes y con gestiones de la Dirección Nacional del Sinae. Para estos efectos, también valen las gestiones que la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos realice frente a los diferentes entes y ministerios involucrados, y a los efectos de lograr inversiones de los mismos. También, es importante profundizar y ajustar la articulación entre las diferentes instituciones y organizaciones que gestionan albergues para atender personas desplazadas, así como protocolizar la articulación de equipos y el asesoramiento sobre intervenciones que puedan realizar los distintos organismos públicos (MSP-MVOTMA-Mides-Intendencias-Alcaldías).

Es necesario continuar la sensibilización de las instituciones para que incorporen los planes de gestión de riesgos en sus planificaciones estratégicas. Al mismo tiempo, es importante que la gestión integral de riesgos transversalice las políticas de las diferentes instituciones y la integren a la hora de tomar decisiones (identificar acciones específicas de GIR y cuantificar costos; realizar capacitaciones internas de modo de formar agentes multiplicadores; reglamentar la Ley de creación del Sistema).

Es importante sistematizar y difundir “buenas prácticas” en las diferentes escalas de gestión de los riesgos. Para esto último, se propone apelar a la cooperación internacional para el intercambio de experiencias y publicaciones.

Definir un sistema de registro integral para sistematizar y difundir la información. Activar un sistema de información y prevención regional, que

mejore, potencie e incremente el intercambio interinstitucional en esta materia. Uno de los productos puede ser contar con un banco de datos regional, nacional, binacional.

Frente a emprendimientos de envergadura que crean riesgo (ej.: UPM) el Sinae debe promover ámbitos de diálogo, instancias informativas y de intercambio, para involucrarlos en la gestión de esos riesgos y en las posibles soluciones.

Acercar la gestión integral de riesgos a la población a través del trabajo comunitario, incluyendo y concientizando a referentes locales de las instituciones, organizaciones y a los medios de comunicación<sup>61</sup> (locales, departamentales y binacionales). Es importante además que con estas acciones, la población asuma un “rol fiscalizador”. Una de las herramientas de trabajo para todo esto, puede ser la elaboración de mapas de percepción social de los riesgos, que enriquecen y ajustan los mapas de riesgo elaborados a partir de conocimientos técnico-científicos. También el trabajo en planes de evacuación, simulaciones y simulacros.

En relación a las estructuras departamentales y municipales, es importante fortalecer el área técnica y de información de los Cecoed. También, identificar las ONG o Cooperativas Sociales que trabajan en gestión integral de riesgos y desarrollar reuniones de trabajo. Planificar en conjunto talleres comunitarios para la construcción de mapas de la percepción social de riesgos e instancias que permitan colectivizar la información departamental de los protocolos de acción, y con el respaldo de la Dirección Nacional del Sinae y el Congreso de Intendentes que debe tener claridad sobre los cometidos y deberes del CDE y del Cecoed.

Construcción de una agenda con lineamientos de gestión de riesgo en el desarrollo. Gestionar integral e interinstitucionalmente el desarrollo y explotación de los recursos naturales de manera sustentable.

Continuar estudios de diagnósticos y ejecución de PTAR (Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales) y RSU (Residuos Sólidos Urbanos).

Potenciar coordinaciones (reuniones). Determinar un mapa geográfico con los puntos y zonas vulnerables de la región. Identificar actores y competencias. Elaboración de plan de gestión de riesgos: incluye, prevención, respuesta, evaluación: MÉTODO. Elaborar planes específicos. Realizar planes de evacuación, simulación, simulacros, evaluación de resultados para mejorar la gestión en forma continua, involucrando a la población. Incorporar protocolos que desarrollan con cada una de las instituciones. Desde sus áreas de planificación y ejecución presupuestados. Trabajo con representantes de la Junta Departamental y Comités Departamentales de Emergencia.

Organización asistencial (designación de coordinadores, desarrollo de protocolos, capacitación de siniestros, simulacro) (MSP-DDS, MI, MD).

61) Contemplar la futura Ley de Medios.

Participación en las MIPS (Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales a nivel departamental) del Coordinador/a del Ceceoed.

Conocer en profundidad el Plan Nacional de Aguas, tanto las instituciones como la población. Elaboración del Plan para la gestión integral de Sequías (Dinagua). Elaboración o actualización de mapas de riesgo hídrico. Gestión ante comité de cuencas. Gestión del riesgo hídrico. Completar la creación de comisiones de cuencas en la Región Litoral Sur (Colonia, Río Negro, Soriano). Promover una reunión de los tres CDE de la Región, Dinagua, la CARU y CTM para sensibilizar en la urgencia de contar con un sistema de alerta temprana (Región Litoral Norte: Artigas, Salto, Paysandú).

Trabajar con los medios de comunicación para que tengan un rol clave en la GIR. Campañas de información pública de que cosas son útiles para donar y cuáles no.

Construir un plan que contemple control, revisión de normas, la mejora en coordinación de actores y la discusión de nuevas alternativas para bajar el número de familias en áreas inundables. Revisión de los planes locales de ordenamiento territorial y directores. Erradicar los asentamientos de zonas de riesgo. Dar atención en los eventos adversos. Realojar los existentes y evitar nuevos. Relevamientos (zonificación, plan territorial, situación de los afectados, cartera de tierras). Inventario (recursos, albergues, alimentación, abrigo, atención médica, vehículos). Comunicar protocolos a las personas afectadas. Repartir tareas, definir roles. Seguimiento posterior al reasentamiento. Optimizar la protocolización de la respuesta en forma consensuada entre los actores interinstitucionales y la población afectada.

Durante el proceso de erradicación del problema, mitigar a través de acciones: realojos, brindar contención. Reunir los organismos competentes y colectivizar los saberes específicos de cada institución. Conformar un grupo de trabajo ampliado que interactúe con el objetivo de disminuir el número de familias en zonas inundables. Estudios de situación [sobre la falta de cumplimiento de directrices de ordenamiento territorial]; Control – Fiscalización – AP. de normativas; Sensibilización educación comunidad – comunicación del riesgo [relacionados con el desarrollo] y de normas; Sensibilización – educación – Actores institucionales (Talleres).

Generar instancias de trabajo colectivo con todos los actores que abordan la temática. Ej: Dinama, Dinagua, OSE, MGAP, MI, Intendencias, MSP, Inumet, Academia, Municipios, sociedad civil organizada que trabaje en la temática, ANEP, Ministerio de Turismo, MDN, Poder Judicial. Recopilación de todas las estrategias que se están ejecutando y atendiendo la temática de contaminación del agua. Luego de colectivizados y entendidos los abordajes a la temática de contaminación del agua por los diferentes actores, identificar líneas de trabajo para mitigar y prevenir los riesgos de la misma. Identificar y protocolizar líneas de acción ante la emergencia surgidas a raíz del problema de contaminación.

En el momento “de coyuntura”: Protocolos (Alerta temprana y coordinación de líneas de acción); Evacuación (transporte y logística); albergue; retorno; atención médica; Psicología Social. Alerta temprana y oportuna a la población vulnerable. Al tomar conocimiento de que se pueda suscitar un evento adverso de origen natural o antrópico, tomar las acciones para que la población factible a ser afectada tome las medidas preventivas para disminuir los efectos negativos que se puedan generar.

Creación de un protocolo claro de respuesta y Gestión Integral del Riesgo para el funcionamiento del Sinae en cada región, agilizando la descentralización real de los recursos materiales y financieros. Planificación participativa fortaleciendo la coordinación entre instituciones, dejando instalado grupos de trabajo. Fortalecer esta herramienta (jornadas y talleres) de planificación participativa; y la misma siendo replicada y ejecutada en cada Cecoed. Ejecutar un banco de datos nacional. En base al análisis de eventos adversos ocurridos, históricamente, elaborar posibles escenarios de riesgo, que favorezcan la conciencia ambiental, que a su vez nos permita elaborar planes de contingencia y de la GIR. Agenda de trabajo (cronograma) de reuniones y temáticas de comités departamentales. Reunión de trabajo Cecoed local-departamental dos veces por mes. Reunión de trabajo Cecoed Regional cada tres meses. Consolidar protocolos existentes, socializarlos, evaluarlos y mejorarlos. Identificar protocolos ausentes y generar grupos responsables de su formulación. Definir competencias de actores claras y responsabilidades. Establecer protocolos de actuación en territorio, preventivos y de acción. Desarrollo de alertas tempranas. Creación de equipos de respuestas locales y repuesta a los equipos (protocolos locales).

Capacitación a instituciones [para abordar la debilidad de coordinación y articulación entre actores]; Asesoramiento a instituciones; Proceso de legitimación y fortalecimiento de Cecoed y CDE; construir calendario de trabajo para agenda. Actualizar el actual plan departamental de emergencias o plan ante/para la prevención o mitigación de una emergencia en particular. Elaboración de protocolos a nivel de Cecoed. Planificación según evento: antes, durante y después. Protocolo para el uso de infraestructuras públicas y privadas. Presentar a la interna de cada institución la prioridad de la GIR y la dotación de recursos.

Relevamiento de planes de gestión de riesgos de las distintas instituciones. Inventario de recursos humanos y materiales con actualización de la información trimestralmente. Identificación y localización de activos e infraestructura. Creación de procedimientos de evaluación por eventos. Identificar responsables. Elaboración de mapa de riesgo. Reunión información con la comunidad. Generar protocolo en conjunto y plasmarlo en papel, con todas instituciones del Comité de Emergencias. Incorporar al protocolo los datos que cada institución parte necesite para dar apoyo en la emergencia y post emergencia (única planilla consensuada). Establecer qué/cuando/dónde/quién/con qué medios. Incluir

los diferentes niveles de participación interinstitucional para capacitar y definir roles. Comunicación entre diferentes actores. Crear en conjunto con ellos planes operativos para erradicar el problema o minimizar los riesgos (Gestión del Riesgo). Simulacros operativos de actuación.

Plan de comunicación que contemple diferentes herramientas. Utilización de todos los medios actuales y vigentes para establecer la gestión de comunicación y difusión públicos y privados. Creación de un Dpto. de Comunicación y Difusión. Información intrainstitucional. Creación línea denuncias. Sistematización de la información (generar registros). Mejorar la comunicación efectiva de información de protocolos existentes y futuros. Establecer vocero/s - vocera/s oficiales para brindar información.

Plan de acción / alternativas a fallas tecnológicas en lugares críticos. Relevamiento y recopilación de datos históricos de accidentes con mercancías peligrosas y de resolución, en articulación con la creación de un grupo especializado en el tema para la conformación de un protocolo. Acuerdos interdepartamentales de fiscalización de posibles riesgos (es pedir a industrias públicas y privadas que expliquen a la población cercana los riesgos reales) y/o elaboren planes de contingencias puertas afuera de las unidades productivas y con la población. Agregar en esos acuerdos interdepartamentales a la sociedad civil (sentido amplio). Charlas y/o visitas a las unidades productivas de las autoridades correspondientes. Charlas o visitas a las industrias. Conjugación acciones privadas y estatales. Realizar planes de prevención (Protocolizarlo) reglamentación. Identificar y promover el intercambio de información existente y faltante (Sinae). Creación de un inventario actualizado que brinde datos sobre los materiales que se utilizan y la capacitación de quienes lo manejan. Las técnicas de control con los Materiales Peligrosos (MP), son selectivas y en muchos casos son específicas. Por tanto, se hace necesario que el personal de los grupos de ayuda privada, pública y en las empresas se capacite y ejercite en el manejo y control de emergencias ya que los incidentes con MP perjudican muchas veces irreversiblemente a la comunidad y al medio ambiente donde ocurren. Adicionalmente en nivel de preparación, la capacidad técnica y el equipamiento de los equipos que atienden en las empresas, en el transporte y en el usuario final, aún son insuficientes. Por ello se requieren esfuerzos por mejorar el rubro de la capacitación y técnico. Mejora la disponibilidad de información relativa a los materiales peligrosos (Aduana-MTOP) (Dinama) (Cecoed). Capacitar recursos humanos (CIQUIME ARG.). Instancias de diálogo con las empresas y la población en general. Reunión informativa con responsables de empresas con las medidas a implementar.

Definir una metodología de trabajo en el conjunto de los Cecoed de la zona metropolitana, que apunten a la mejora en la toma de decisiones, en ejecución, en la planificación, evaluación y monitoreo. Presentar a la Agenda Metropolitana de Plan Regional de trabajos sobre GIR. Realizar reuniones Cecoed metropolitana de forma trimestral.

Lograr que cada delegado de las diferentes instituciones sea el respaldo

formal de la institución que represente. Compromiso asumido: instituciones y “no” personal. Establecer sistema de registro geográfico de las actuaciones del Comité. Máximo esfuerzo para que la respuesta se genere en lo local y con la población. Elaborar un plan que [identifique] sectores y puntos críticos y aborde el control fiscal así como la sensibilización en el riesgo [relacionados con el desarrollo] y conocimiento de disposiciones legales.

## **IMPLEMENTACIÓN-MONITOREO-AJUSTE**

Es necesario focalizar acciones preventivas en zonas de riesgo (previa identificación de las mimas).

Prevención “de fondo”: Reasentamientos en zonas adecuadas. “Bloquear” zonas reasentadas. No consolidar asentamientos humanos en lugares no aptos. Cambio de las redes de servicios y conexiones existentes. También monitorear el efecto social sobre la población del lugar en forma inmediata o posterior.

Monitoreo de la ejecución de este tipo de planes preventivos por Cecoed. Habilitar un 0800... para temas ambientales. Implementar una acción punitiva reglamentada por la ley del Sinae. Mantenimiento de áreas verdes. Podas programadas.

Control de vectores: pre, intro y post-evento. Lira (diagnostico entomológico de la infestación por Aedes). Descacharrizado sistémico. Limpieza de predios. Monitoreo constante. Campañas de vacunación. Campañas de castración. Sangrado de perros. Levantamiento de basurales. Programa de desratización. Colocación de trampas de luz para búsqueda del Flebótomo (Leishmaniasis).

Sistematización de la información (generar registros). Creación de procedimientos de evaluación por eventos. Identificar actores y competencias. Identificar responsables. Formación y capacitación. Inventario de RRHH y activos. Identificación, localización infraestructura. Revisar y ajustar los protocolos. Confeccionar calendario de reuniones ordinarias de trabajo a nivel departamental. Establecer sistema de registro geográfico de las actuaciones del comité. Generar estadísticas.

Mejora en los sistemas de monitoreo y alerta temprana (SAT). Reglas limnimétricas; monitoreo cuencas (instalación de sensores en los cursos de agua para indicar alertas tempranas, Arroyo Cuñapirú, Tacuarembó, Río Negro, Río Yaguarón); comunicaciones de coordinación de respuesta; aplicación en celulares; integrar advertencia meteorológica + territorio + medidas preventivas + reporte incidentes.

Elaboración de mapa de riesgo. Reunión información con la comunidad. Censar zonas críticas y definir puntos de vulnerabilidad. Comunicación entre diferentes actores. Poner en funcionamiento el protocolo comunicacional ya existente (Cecoed).

## RECURSOS

Son necesarias definiciones políticas y normativas para la utilización de los recursos disponibles. Aportes para reglamentación de la Ley 18.621 del Sinae: 1) definición de responsabilidades; 2) distinguir las partidas presupuestales para la GIR en cada institución o incorporarlo como asunto de gestión en cualquiera de los niveles del Estado. Presupuestación de la GIR como línea estratégica en cada organismo que integra el Sinae. Los costos de preparación y recuperación son parte de la gestión de riesgos. Fondo económico para casos de emergencias (gestión de riesgo). Incorporar al presupuesto de las instituciones los recursos necesarios para la gestión del riesgo. Cuantificar y asignar recursos para la gestión integral del riesgo.

Descentralización de recursos (habilitar decisiones a referentes locales). Fortalecer recursos locales. Asignación de recursos para conformar los Cecoed (asignaciones de tareas, fiscalización, etc.). Reforzar la integración del Cecoed mediante la designación de más actores y medios que permitan formar grupos de trabajo para un adecuado manejo de la GR. Sistema de seguros para cambiar la actuación (personal e infraestructura). Creación de equipos de respuestas locales y respuesta a los equipos (protocolos locales). Optimizar RRHH existentes. Inversión en capacitación/recursos. Incorporación de equipamiento adecuado de los RRHH.

Elaborar un mapa de recursos materiales y humanos disponibles (local, departamental, regional y nacional). Inventario de RRHH y activos. Ejecución de un plan de cada intendencia que marque ubicación y disponibilidad de la red.

Trabajo de las instituciones en presupuesto previo para dar respuesta a eventos adversos. Son necesarios recursos materiales disponibles para atención temprana. Incorporar protocolos que desarrollan con cada una de las instituciones. Desde sus áreas de planificación y ejecución presupuestados. Como resultado incorporar dicha información para la determinación de un presupuesto nacional que atienda las necesidades de gestión de riesgos.

Mejoramiento tecnológico. Inversión en tecnología, equipamiento, estructura y recursos humanos. Pedir asesoramiento desde Facultad de Ciencias para aplicación de nuevas tecnologías. Financiar proyectos por públicos y/o privados, con impacto comunitario.

Sequía. Reforzar la capacidad operativa de distribución de agua potable por intermedio de camiones cisterna. Construcción de depósitos de mayor volumen para uso agropecuario. Control y fiscalización.

Inundación. Adquisición de instrumentos o sensores en línea para controlar los cursos de agua (niveles y calidad del agua).

Relocalización de viviendas. Proponer la necesidad de dotar de presupuesto: cartera de tierras, servicios, planes adecuados de viviendas, equipos multidisciplinares de cercanías para trabajar con las familias. Banco de tierras

fuera de zonas inundables. Construcción de viviendas: - Física; - Social (creación del “grupo” humano).

## **NORMATIVA - CONTROL Y FISCALIZACIÓN**

Aportes para reglamentación de la ley: - Definición de responsabilidades; - distinguir las partidas presupuestales para la GIR en cada institución o incorporarlo como asunto de gestión en cualquier de los niveles del estado. Establecer mecanismos de control de calidad. Reglamentación de la Ley que habilite actuación formal del Sinae y al Cecoed con todas las potestades.

Elaboración de la reglamentación de la Ley 18.621 del Sinae de manera participativa entre \*Cecoed, \* Sociedad Civil, \* Academia, \* Municipios: - Elaborar una estrategia metodológica para abordar en forma participativa la discusión del proyecto de la reglamentación de la ley; - Convocar a distintos ámbitos institucionales y sociales para la discusión del proyecto de reglamentación (Cecoed, consejos municipales, cabildos, redes locales, etc.); - Elaborar documento resumen del proceso de discusión; - Revisar y ajustar los protocolos en función de la reglamentación aprobada; - Realizar cursos de capacitación al funcionariado para estandarizar procedimientos; - Difundir públicamente la ley y su reglamentación.

Ajustar, integrar y difundir todas las herramientas normativas existentes y propuestas como marco legal de la GIR. Abordaje interinstitucional para la aplicación de normas existentes (reglamentación). Reconsiderar normas vigentes. Normas jurídicas de control y fiscalización. Mejoras en la fiscalización por parte del Estado. Involucrar a los distintos entes del estado responsables del contralor de las industrias y actividades humanas. Fortalecer los mecanismos de acción de los entes. Establecer inspecciones periódicas por los peritos correspondientes idóneos en cada área. Control por parte de policía territorial. RRHH calificados y competentes en la tarea de fiscalización de la normativa existente.

Premio: beneficiar económicamente tanto sea en tributos o matriz energética; y castigo: ser implacable en las multas. Estimular o promover acciones positivas en relación al medio ambiente (condonar impuestos, etc.). Inspecciones sorpresivas. Fiscalización más estricta para cumplimiento de la normativa existente por parte de las instituciones y/o actores. Aplicar sanciones (ej.: inmobiliarias, etc.). Lograr que la población asuma parte del “rol fiscalizador”. Exigir cumplimiento normativo a las personas responsables de generar eventos adversos.

Fomentar la comunicación efectiva de las reglamentaciones vigentes, protocolos y revisiones de protección de la población. Concientizar y sensibilizar sobre los canales de fiscalización tanto a la población como al sector productor. Instrumentar charlas y/o visitas a las unidades productivas a las autoridades correspondientes.

Controlar aplicación de agroquímicos. Asegurarse que los pozos de

saneamiento sean impermeables. Fiscalizar intrusión de pluviales a las redes de saneamiento. Hacer cumplir las normas de la ley de ordenamiento territorial (exigir saneamiento colectivo).

Normativa de restricción de uso del agua. Construcción de reservorios para uso agropecuario. Control y fiscalización.

Aumentar y profundizar las fiscalizaciones en las distintas etapas del proceso constructivo de la infraestructura vial. Establecer límites en el tonelaje de camiones en zonas urbanas (polo logístico y distribución). Aumentar el control del peso vehicular.

Sistema de seguros para cambiar la actuación (personal e infraestructura). Crear nuevas leyes de protección actualizadas.

Planes de realojo y fiscalización (no reasentamiento). Aplicación y contralor de las normativas vigentes con intervención de la justicia civil – complementada con organismos Estatales departamentales.

Mayor fiscalización para el fiel cumplimiento de la ley de residuos. Definir competencias para la aplicación y fiscalización de la Ley de Envases.

Controles sanitarios y ambientales: ejemplo Candiota (central termoeléctrica a carbón de Brasil que fue cerrada, frontera con Cerro Largo –Uruguay-).

## **GIR EN OTRAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES**

### **VIVIENDA.**

Realojo. Seguimiento técnico (pre - durante - post).

Construcción de viviendas: - Física; - Social (creación del “grupo”).

Planes de vivienda (Material: subproducto de madereras).

### **PRODUCCIÓN.**

Gestionar el uso de agroquímicos (MGAP - MSP - Dinama).

Construcción de reservorios para uso agropecuario. Control y fiscalización.

Creación de centros de acopio de envases agroquímicos.

Construcción de polos logísticos.

Implementar un registro de usuario fabricantes y transportistas de materiales peligrosos.

Creación del protocolo para el uso y/o fabricación de mercancías peligrosas.

Colocación de instrumental en las ciudades que detecten concentraciones masivas de gases, polvos en suspensión u otro elemento que contamine el aire.

Exigencia de tecnología actualizada.

### **RESIDUOS.**

Continuar, invertir y culminar los rellenos sanitarios en el interior del país.

Construir plantas de tratamientos de aguas residuales.

Crear plantas de residuos sólidos urbanos: - Proporcionar contenedores adecuados para la clasificación; - Eliminar vertederos a cielo abierto.

#### **SERVICIOS.**

Plan de fortalecimiento de la red eléctrica en el “corredor” de tornados y vientos fuertes.

Incluir en los niveles de ejecución de obras los procesos de prevención ante posibles catástrofes.

#### **AMBIENTE.**

Definir zonas buffer en ríos.

Limpieza de causas en ríos, arroyos y cañadas.

Promover la difusión e información sobre los recursos hídricos subterráneos y de superficie.

Definir disposición final de cubiertas. Difundir decreto 358/2015 (tema cubiertas). Conocer experiencias sobre reciclaje de cubiertas.

Implementación y difusión de plan nacional de reciclaje de cubiertas.

#### **PERSPECTIVA HUMANA Y DERECHOS.**

Profundizar la perspectiva de género en la GIR.

Generación y género.

#### **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Revisión de los planes locales de ordenamiento territorial y directores. Matriz de ordenamiento territorial. Gestión de cartera de tierras proporcionadas por el MVOTMA. Banco de tierras fuera de zonas inundables. Establecer márgenes de seguridad en ríos y arroyos. Gobierno departamental + MVOTMA + MIPS: planes de vivienda y re significación de los espacios liberados y áreas inundables. Erradicar los asentamientos de zonas de riesgo.

Autorización de construcción en zonas donde están todos los servicios (saneamiento, basurero). Reciclaje. Bioconstrucción (Barro, etc.).

Dar atención en los eventos adversos. Realojar los existentes y evitar nuevos. Prevención “de fondo”: Reasentamientos en zonas adecuadas. “Bloquear” zonas reasentadas. No consolidar asentamientos.

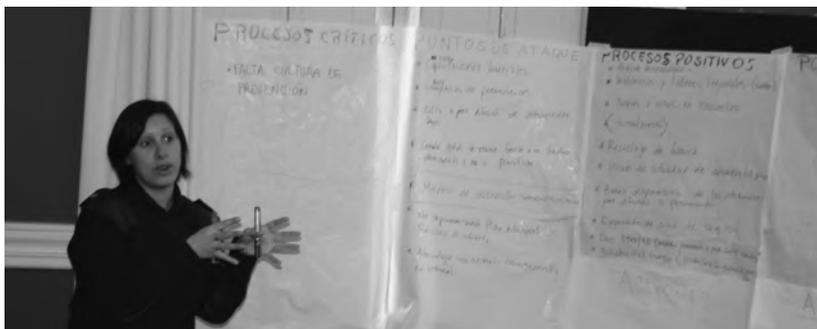
Readecuar zona. Establecer parques, plazas, etc.

## SEGURIDAD DE TRÁNSITO

Estrategias integrales en políticas de tránsito y seguridad vial. Clasificación y tipo de tránsito de acuerdo al estado de la caminería del territorio s/características y épocas del año. Utilizar los medios y recursos del Estado calificados y existentes para la reparación de la caminería, puentes, etc. del país (Ingenieros FFAA). Desarrollar acciones de prevención en Seguridad Vial, creando simulacros, con apoyo de las Intendencias, Policía de Tránsito, ambulancias.

Mejorar condiciones de rutas y caminos. Mejorar la señalización de rutas y caminos. Estacionamiento (de transporte de sustancias tóxicas). Ampliación de vías alternativas de transporte de la producción. Mejoramiento de caminería rural. Monitoreo de forma permanente del transporte por vía terrestre.

Revitalización de vías de tránsito marítimo/férreo. Mejorar infraestructura ferroviaria. Fomentar el uso de vías férreas para transporte de cargas pesadas. Fomentar el uso de Río Uruguay para transporte de cargas.







**CAPÍTULO 4**

# **Algunos comentarios y reflexiones del proceso de planificación**

SINAE 2016

---

## Sobre el qué y el cómo

El proceso de planificación realizado en 2016, produjo insumos para una Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos. También elaboró estrategias y acciones que configuran los planes de trabajo regionales para abordar la problemática de gestión de los riesgos en esos territorios. Esas estrategias y acciones de los planes de trabajo regionales, apuntan a resolver lo que metodológicamente definimos como problemas o “frentes de ataque”, y que constituyen parte de la explicación causal de problemas que el colectivo ponderó como los más “críticos” en cada región.

Esto distingue lo que colocamos en la planificación en un rango del corto y mediano plazo (“problemas de ataque”) de lo que va en otro de un mediano y largo plazo (“problemas críticos”). Esta planificación estratégica entonces, se propone transformar la realidad concreta y cercana en un tiempo relativamente corto, pero abordando con ello las explicaciones causales de problemas más complejos y de más larga duración, de manera de contribuir a lograr su disminución o resolución.

Se trata de cuestiones concretas de la realidad problemática de la gestión de los riesgos de cada región. Personas, situaciones, instituciones, recursos, relaciones, concretos de esa realidad configurada con la particularidad que le corresponda al territorio que se refiera. Problemas concretos de la gestión cotidiana de esos riesgos en esos lugares. Tal vez no se trata de “grandes” estrategias, justamente porque lo que buscan es una transformación de esas realidades resolviendo problemas concretos e inmediatos que dificultan la gestión allí, y que en buena medida están en la esfera de injerencia de los actores e instituciones que las formularon en el Taller. Esto refiere también, a lo que señalamos en el marco conceptual<sup>65</sup> en relación a la planificación más extendida en el ámbito técnico y profesional y que tal vez tiene una estructura a la que estamos más acostumbrados y acostumbradas, pero que responde a modos de abordaje de problemas del conocimiento y no de la acción.

65) “Persisten aún enfoques de planificación (y métodos concurrentes) que si bien tienen virtudes (rigurosidad técnico-científica, especificidad temática, entre otras), muchas veces no logran trascender, ya no el enfoque tradicional de la planificación -como indica la cita del año ‘79-, sino también en la actualidad una concepción económico-financiera del funcionamiento institucional y la gestión, quedando sesgados y acotados (consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente) por esta mirada disciplinar. Además, todavía en muchos casos, a pesar de lo novedoso y/o tecnológico de sus dispositivos, no se logra contribuir con las necesidades de la acción -en un sentido amplio y a la vez concreto de la palabra-. Es muy importante entonces esta distinción de los diferentes tipos de problemas, y la especificidad que tienen en particular los que refieren a la acción para transformar la realidad. El correlato de esta distinción conceptual, es una distinción en los modos, mecanismos, herramientas, para su abordaje. En función de lo anterior, consideramos relevante particularmente en nuestro caso, poner en valor los resultados del proceso de planificación regional de 2016 realizado, en relación a este punto, dado que se puede caer en la idea de que como los planes de trabajo resultantes, pueden no tener el formato convencional (de los organismos de financiamiento, de otros organismos técnicos, etc.), descalificar con ello su contenido y lo que representa: acuerdos entre actores interinstitucionales que trabajan en los diferentes niveles de gestión de riesgos en la realidad actual de esos territorios.” [págs. 21-22]

Trabajar sobre problemas de la acción en la realidad presente que necesitamos transformar, no invalida ver el mediano y largo plazo, que en nuestro caso está representado por los problemas más críticos a los que se apunta con la resolución de los problemas o frentes de ataque. A su vez, también capitaliza, se fortalece y potencia, a través de los “procesos positivos” que están ocurriendo en cada una de esas situaciones problemáticas, y que las estrategias y acciones se proponen vincular a su favor.

Por su concepción, es un proceso continuo de planificación-gestión. Por eso se habla de “ciclos” donde en forma recurrente se trabaja, se analiza, se planifica, se toman decisiones, se gestionan, se implementan, se monitorea, se ajusta, y así sucesivamente. Esto permite la agregación de actores e información cada vez, que habilita y promueve a su vez a nuevos ajustes y profundizaciones en el análisis y las estrategias situadas en contextos y coyunturas dinámicas y turbulentas.

También es lo que se denomina “procesos embarrados de toma de decisiones” en los cuales, a pesar de tener mucha información, pueden encontrarse grados altos de incertidumbre así como huecos en la información necesaria. No se tiene la mejor información o el mejor conocimiento en el momento que se toman las decisiones, pero debe hacerse de todos modos porque hay personas, bienes y ambientes en riesgo. Y como decíamos, esas decisiones no impiden ser revisadas en el corto y mediano plazo para ser monitoreadas, ajustadas o reformuladas.

Al ser un proceso continuo de planificación-gestión, un proceso embarrado de toma de decisiones, puede ir configurando una práctica, un saber-hacer, entre la diversidad de sectores, lógicas, intereses, disciplinas, saberes e ignorancias que encarnan los actores involucrados, y que, sin dejar a un lado la complejidad ni la integralidad de la gestión de riesgos e incertidumbres, al mismo tiempo lo va haciendo concretamente. También y al mismo tiempo, habilita la configuración en esa práctica de un actor colectivo en red. Podríamos definirla como una red de planificación-gestión de riesgos-incertidumbres.

De todas formas, es necesario mencionar los alcances y limitaciones del proceso en marcha, considerando que en un inicio, se trata de una suerte de “línea de base” desde el territorio y a nivel de todo el país, sobre la cual comenzar a construir la gestión integral del riesgo que nos señala la Ley de creación del Sinae, y de cara hacia una política nacional.

Es evidente que falta agregar en éste proceso a la sociedad, con su otra diversidad de perspectivas, intereses, saberes e ignorancias. Incorporar a organizaciones sociales, al sector sindical, al empresarial, y otros ámbitos del quehacer socio-comunitario. Cabe recordar lo que con respecto a este asunto consignáramos al inicio (Capítulo II, Propuesta), de que en función de la coyuntura -en cuanto las condiciones de desarrollo y madurez del Sistema- para esta primera situación de trabajo, se optó por acotar y diseñar una propuesta de carácter intra-estatal.

También es necesario ampliar la agregación de actores estatales, del nivel nacional central, particularmente en lo que respecta a la aproximación a los

riesgos que el país está expuesto. Esto nos permitiría incluir el territorio marítimo (en la actualidad, mayor que el territorio continental), la dimensión estratégica y sensible de diferentes infraestructuras y recursos, y la mirada prospectiva del país en su conjunto en diversos planos y materias, entre otras cuestiones.

También es importante sumar decididamente al ámbito académico, no sólo para contar con su valioso conocimiento científico, sino también, para habilitar el permeo con esta problemática específica que todavía no está suficientemente instalada en la producción académica nacional.

Este diálogo constructivo y productivo con una diversidad mayor de actores, aumentará la complejidad de la práctica pero le proporcionará mayor realismo, riqueza, profundidad y certeza, no sólo a la hora diagnóstica, sino también al momento estratégico para abordar las problemáticas y llevar las acciones adelante. Es decir que estaremos aportando concretamente a los planos de la “viabilidad” y la “sustentabilidad” de nuestro accionar, habitualmente instalados en el discurso pero poco visibles en lo concreto. Al mismo tiempo, permitirá incidir en el aspecto cultural de ésta problemática en nuestro país, propiciando mejores condiciones para gestionar riesgos-incertidumbres.

Como podremos ver en los cuadros que lucen en las páginas siguientes, es importante identificar además las contribuciones del proceso iniciado con los compromisos internacionales del país en ésta materia.

**RELACIONES ENTRE PRIORIDADES DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO,  
EL MARCO DE SENDAI Y EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL DEL SINAЕ 2016**

MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO		MARCO DE SENDAI	Lo que el PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAЕ 2016 conlleva
<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 1</b> Garantizar que la RRD sea prioridad a nivel nacional y local, con una fuerte base institucional para su implementación.		<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 2</b> <b>Gobernanza del Riesgo</b> Fortalecimiento de la gobernanza de riesgo de desastres	Todo el proceso apunta a fortalecer la gobernanza: es un proceso de origen eminentemente político, de construcción realizada por las personas que forman parte del sistema, dirigido tanto a éstos como a decisores políticos. Modelo de gestión.
<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 2</b> Identificar, evaluar y monitorear riesgos de desastres y fortalecer los SAT.		<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 1</b> <b>Conocimiento del Riesgo</b> Comprensión del riesgo de desastres.	Se ha realizado un diagnóstico participativo, tomando la experiencia (conocimiento experto) de quienes están en el día a día de la gestión. Este diagnóstico cumple con Sendai al considerar todo tipo de desastres, de toda magnitud (Preámbulo, pág. 11).  Todavía falta incorporar de manera sistemática, institucionalizada y permanente, el conocimiento científico.
<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 3</b> Usar el conocimiento, la innovación y la educación para construir una cultura de seguridad y resiliencia a todos los niveles			
<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 4</b> Reducir los factores subyacentes del riesgo [PREVENCIÓN]		<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 3</b> <b>Inversión en RRD para la Resiliencia</b> - Reducir el riesgo - Prevenir la generación de nuevos riesgos.	Este punto es la gran contradicción de la GRD, y el gran desafío. El Sinae tiene el germen para superarlo, al haber incorporado por Ley y en los hechos a todos los ámbitos sectoriales (Ministerios) del proceso de desarrollo, donde a la vez se construyen/amplifican los riesgos = Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.
<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 5</b> Fortalecer los preparativos para una respuesta eficiente a todos los niveles.		<b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 4</b> <b>Preparativos para la respuesta y mejor reconstrucción:</b> - Preparativos. - Mejor reconstrucción.	Esta prioridad se corresponde con el CDE/Cecoed. En el proceso los participantes solicitaron 1) capacitación; 2) coordinación; 3) recursos para la acción (lugares de refugio, acceso al combustible, instrumentos de comunicación, vehículos para la movilidad, mejores rutas, etc.)

Fuente: Natenzon, 2016; en base a Informe de la evaluación interagencial sobre el estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay. Presidencia ROU/ Naciones Unidas, Noviembre 2015; pág. 19, y Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastre 2015-2030, NNUU.

**RELACIÓN ENTRE SENDAI, EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL DEL SINAE 2016 Y VINCULACIÓN CON CAMBIO CLIMÁTICO**

MARCO DE SENDAI	Lo que el PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE 2016 conlleva	VINCULACIÓN CON CAMBIO CLIMÁTICO
<p><b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 2</b>                      Gobernanza del Riesgo                      Fortalecimiento de la gobernanza de riesgo de desastres</p>	<p>Todo el proceso apunta a fortalecer la gobernanza: es un proceso de origen eminentemente político, de construcción realizada por las personas que forman parte del sistema, dirigido tanto a éstos como a decisores políticos. Modelo de gestión.</p>	<p>Los países en desarrollo, por ser los más afectados, deben lidiar con los desafíos del cambio climático y la gestión de los riesgos asociados.                      Los gobiernos locales no pueden enfrentar los asuntos climáticos por sector, el gobierno de las ciudades en pleno está en juego. La colaboración con otros organismos y niveles de gobierno, y la participación local son imprescindibles.</p>
<p><b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 1</b>  <b>Conocimiento del Riesgo</b>                      Comprensión del riesgo de desastres.</p>	<p>Se ha realizado un diagnóstico participativo, tomando la experiencia (conocimiento experto) de quienes están en el día a día de la gestión. Este diagnóstico cumple con Sendai al considerar todo tipo de desastres, de toda magnitud (Preámbulo, pág. 11).</p> <p>Todavía falta incorporar de manera sistemática, institucionalizada y permanente, el conocimiento científico.</p>	<p>El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es el principal órgano internacional de evaluación del cambio climático, en particular la ciencia física del clima; los impactos, la adaptación y la vulnerabilidad, y la mitigación y el cambio climático.                      Cuarta Comunicación Nacional sobre CC (cambio climático)                      Las autoridades locales deben prepararse para desafíos inéditos en materia de gestión de las ciudades y deben desarrollar capacidades específicas para combatir el cambio climático.                      El intercambio de conocimientos, la capacitación en servicio del funcionario local y la formación en el tema resultan esenciales.</p>
<p><b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 3</b>  <b>Inversión en RRD para la Resiliencia</b>                      - Reducir el riesgo                      - Prevenir la generación de nuevos riesgos.</p>	<p>Este punto es la gran contradicción de la GRD, y el gran desafío. El SINAE tiene el germen para superarlo, al haber incorporado por Ley y en los hechos a todos los ámbitos sectoriales (Ministerios) del proceso de desarrollo, donde a la vez se construyen/amplifican los riesgos = Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.</p>	<p>La gestión de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático se centran en la reducción de la exposición y la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia. La gestión de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático pueden reducir la exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos y reducir así el riesgo de desastres, así como aumentar la resiliencia a los riesgos que no pueden eliminarse. La adaptación y la mitigación pueden complementarse entre sí y, conjuntamente, pueden reducir considerablemente los riesgos del cambio climático. [Resumen Pág. 2 Informe de síntesis del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, 5.3]</p> <p>Los gobiernos locales pueden contribuir a la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero, la creación de empleo, la inversión y la obtención de beneficios ambientales y de sanidad para sus jurisdicciones.                      Para esto se requieren herramientas específicas que permitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizar a las poblaciones locales sobre las necesidades de adaptación y mitigación frente al cambio climático</li> <li>• Orientar las acciones de gobierno para lograr ciudades más amigables</li> <li>• Repensar los asuntos públicos incorporando las nociones de peligrosidad, riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre</li> <li>• Identificar e implementar mecanismos y recursos para reducir y compensar las emisiones de gases de efecto invernadero</li> <li>• Abordar los riesgos asociados al cambio climático en contextos productivos</li> </ul>

**RELACIÓN ENTRE SENDAI, EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL DEL SINAЕ 2016 Y VINCULACIÓN CON CAMBIO CLIMÁTICO**

MARCO DE SENDAI	Lo que el PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAЕ 2016 conlleva	VINCULACIÓN CON CAMBIO CLIMÁTICO
<p><b>PRIORIDAD DE ACCIÓN N° 4</b>  <b>Preparativos para la respuesta y mejor reconstrucción:</b>                      - Preparativos.                      - Mejor reconstrucción.</p>	<p>Esta prioridad se corresponde con el CDE/Cecoed. En el proceso los participantes solicitaron</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) capacitación;</li> <li>2) coordinación;</li> <li>3) recursos para la acción (lugares de refugio, acceso al combustible, instrumentos de comunicación, vehículos para la movilidad, mejores rutas, etc.)</li> </ol>	<p>Los sistemas nacionales constituyen el núcleo de la capacidad de los países para hacer frente a los desafíos que plantean las tendencias observadas y proyectadas en materia de exposición, vulnerabilidad y fenómenos meteorológicos y climáticos extremos (nivel de acuerdo alto, evidencia fiable). Los sistemas nacionales eficaces comprenden múltiples agentes de los gobiernos nacionales y subnacionales, el sector privado, organismos de investigación y la sociedad civil, entre otras, las organizaciones comunitarias que desempeñan funciones distintas aunque complementarias para gestionar los riesgos, según sus propias funciones y capacidades. [6.2] [Resumen Pág. 2 Informe de síntesis del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, 5.3]</p> <p>En los próximos años y décadas se prevé un gran número de impactos negativos que provocarán la degradación del ambiente y de nuestros medios de vida, si no se toman medidas urgentes para mitigar y para adaptarnos a los cambios en el clima.</p> <p>Una gestión integral de los riesgos actuales (antes, durante y después de los posibles eventos) contribuirá además a una mejor preparación para enfrentar los riesgos futuros.</p> <p>Por tratarse de un fenómeno global pero con consecuencias distintas de región en región, las soluciones deben ser trabajadas e implementadas de manera local.</p>

Fuente: Natenzon y Bazzani, 2016, en base a IPCC, 2012: “Resumen para responsables de políticas” en el Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático [edición a cargo de C. B. Field, C. B., V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, M. D. Mastrandrea, K. J. Mach, G. -K. Plattner, S. K. Allen, M. Tignor, y P. M. Midgley]. Informe especial de los Grupos de trabajo I y II del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, Nueva York, Estados Unidos de América, págs. 1-19

Centralmente, podríamos destacar el avance en materia de gobierno (toma de decisiones y gestión) del Sistema y con ello la faz política (entendida en el sentido amplio de la palabra<sup>66</sup>) del trabajo. Como indica la Ley, el Sistema tiene una estructura descentralizada, y en ella, una fuerte impronta en el nivel departamental a través de los CDE y los Cecoed, que en el proceso regional que estamos documentando, jugaron un papel central junto a la Dirección Nacional.

66) Más allá y no reducida a su significado político-partidario, e incluyendo a todo el universo de actores relacionados con la problemática.

También el proceso contribuyó a la producción de conocimiento, no sólo de los riesgos, sino también y como señaláramos anteriormente, de los problemas para su gestión. Esta producción de conocimiento, se realizó en base al conocimiento experto de las personas y actores que participan de la gestión institucional intra-estatal cotidiana, mayoritariamente del ámbito técnico-político local. No se incorporaron al momento, ni el conocimiento científico ni el saber comunitario.

En relación con el abordaje de la gestión de riesgos de forma integral y en particular, en lo que corresponde a su faceta de disminución de los riesgos existentes y prevención para reducir los factores subyacentes y la generación de nuevos riesgos, entendemos que el proceso regional que realizamos contribuyó a aumentar la visibilidad y mejorar las condiciones de interrelación de otros actores que no están sólo ligados a la fase de respuesta y que por la propia Ley de creación del Sistema forman parte del mismo. Estos actores, al momento de inicio del proceso regional del año pasado, si bien con matices en cuanto a las realidades institucionales de los diferentes departamentos, podríamos decir que no jugaban un rol protagónico en la gestión de riesgos local. Con las prácticas realizadas, se puso en valor sus aportes al mismo tiempo que enriquecieron las perspectivas del conjunto. Es necesario continuar y profundizar estas prácticas, dado que aseguran un abordaje más complejo e integral de la problemática y mejoran las condiciones de su gestión. Al mismo tiempo, es en esta estructura diversa en su inter-institucionalidad e interdisciplinariedad que radica el potencial que brinda la Ley, en cuanto a no sólo trabajar el riesgo en sus manifestaciones más elocuentes, sino también en sus facetas más profundas y estructurales de la construcción social de riesgos, y permeando con ello, el proceso de desarrollo del país.

El proceso también dejó en evidencia y propone alternativas en relación a la mejora necesaria en la optimización de recursos y de los preparativos para la respuesta en diferentes aspectos, así como la necesidad de hacer más visibles los procesos de reconstrucción, de manera de aportar elementos que no reproduzcan las condiciones de vulnerabilidad y de exposición frente a los riesgos.

El QUÉ y el CÓMO del proceso iniciado, son dos caras de la misma moneda. Mejorar y profundizar el conocimiento de los riesgos-incertidumbres, pero también de los problemas que encarnan su gestión, ha sido uno de los ejes centrales de la propuesta. Hacerlo entre la diversidad de actores que componen el Sistema en los territorios regionales, si bien probablemente complejizó la producción de conocimiento y la toma de decisiones, entendemos que está alineado con la propuesta de la Ley y alimenta el funcionamiento de la estructura inter-institucional colegiada que implica el CDE, y en nuestro caso también entre CDE de la región. Esta práctica de producción colectiva de conocimiento y decisiones logró un avance considerable en los múltiples propósitos indicados en la propuesta, pero al mismo tiempo, con las limitaciones que consignáramos en este mismo apartado en párrafos anteriores. Con el proceso efectivamente realizado (que conjuga el QUÉ y el CÓMO a través de la propuesta formulada y su concepción), se avanza en resultados diferentes pero convergentes:

- se diagnostica la situación de la gestión de riesgos y del Sinae por regiones del país, diseñando estrategias de intervención en conjunto con los propios integrantes de dicho Sistema;
- logra aumentar el compromiso activo de los participantes con el diseño producido por haber formado parte de su elaboración;
- transfiere y fortalece a los agentes del Sistema en el conocimiento y la aplicación de metodologías de planificación participativa;
- pone en contacto e interrelaciona a los agentes del Sistema pertenecientes a cada región (tres o cuatro departamentos), en algunos casos por primera vez, a la vez que se comparten y retroalimentan las experiencias departamentales de gestión de riesgo, y se alienta la optimización y potenciación de recursos;
- todo esto significa una cierta nivelación a nivel país de los actores del Sistema, a la vez que una actualización de aspectos conceptuales y en materia de compromisos nacionales respecto de la problemática de gestión de riesgos.

Finalmente, podríamos decir que, el proceso realizado se ajusta al aspecto 1 y en parte al 2 que se proponen a ser considerados en la cita de Brenes y Lavell (2014) que aparece al final de nuestro marco conceptual, en la páginas 24-25:

1. Fortalecer la articulación intersectorial. Las estructuras de gobierno se mantienen organizadas bajo esquemas fragmentados que, pese a la insistencia de los últimos años, continúan impidiendo que sectores que están interconectados en la realidad, puedan coordinar y cooperar técnica y políticamente. Esto deriva en normativa contradictoria, herramientas inadecuadas y mecanismos de gestión del territorio y sus recursos que son anacrónicas respecto a las dinámicas globales contemporáneas.
2. Incrementar la fortaleza de los gobiernos locales. La evolución de los aparatos públicos ha venido enfatizando la importancia que los gobiernos locales tienen para la consolidación del desarrollo. Sin embargo, en el proceso muchos países se encuentran en situaciones donde las capacidades locales no se corresponden con los nuevos mandatos y responsabilidades. Capacidades técnicas, mayores recursos e instancias intermedias de apoyo son elementos necesarios para que la gobernanza local mejore.

También que contribuye con lo que identifica el informe GAR 2015 en relación a que “El enfoque de la gobernanza basado en el ciclo de la gestión de desastres y representado por un sector especializado en la gestión del riesgo de desastres podría haber alcanzado su límite, si bien todavía tiene que emerger un nuevo paradigma de gobernanza.” (GAR, 2015:145) y “(...) será necesario ir con paso firme por el camino menos transitado del MAH<sup>67</sup> e idear una manera distinta de abordar la gestión del riesgo de desastres.” (GAR, 2015:40).<sup>68</sup>

67) En ese entonces la referencia internacional remitía al Marco de Acción de Hyogo.

68) Subrayado en las dos citas es nuestro.

## Participación y evaluación

Las actividades realizadas en todo el proceso incluyen seis jornadas preparatorias de acuerdo inicial (una en cada región), 32 jornadas de talleres de planificación (también repartidas y en función de lo acordado en cada región) y dos jornadas de integración nacional (en Montevideo), cuyo detalle puede verse en el Cuadro 2 (Capítulo II, Propuesta).

La participación en este proceso con un total de 40 jornadas de trabajo en todo el país, fue ampliamente satisfactoria dada la novedad y la intensidad de la propuesta. Sólo teniendo en cuenta la convocatoria y participación regional, en la Etapa Preparatoria (jornadas de acuerdo e intercambio inicial) participaron 232 personas; en la Etapa de Implementación Estratégica (Taller de planificación) participaron 436 personas, y en la Etapa de Integración (jornadas nacionales) participaron 145 personas. A estos números, hay que agregarles 35 personas que asistieron en diferentes oportunidades en el marco de todo el proceso aportando insumos expertos, apoyo y orientación metodológica, autoridades locales y nacionales.

Del total de 436 personas del Sistema a nivel intra-estatal en las diferentes regiones que participaron en los Talleres de Planificación (instancia central de construcción de conocimiento y toma de decisiones), el 29% fue de representación femenina. Los talleres se realizaron en 13 ciudades del país, 11 de las cuales son capitales departamentales.

Región	Departamento	Asistentes	Sub-total región	Mujeres	Varones
Litoral Norte	Artigas	14	68	6	8
	Paysandú	18		5	13
	Salto	36		11	25
Litoral Sur	Río Negro	28	83	7	21
	Soriano	26		10	16
	Colonia	29		12	17
Noreste	Cerro Largo	30	117	7	23
	Rivera	49		15	34
	Tacuarembó	38		7	31
Metropolitana	Canelones	14	74	5	9
	Montevideo	44		12	32
	San José	16		5	11
Este	Lavalleja	13	43	5	8
	Maldonado	3		--	3
	Rocha	19		3	16
	Treinta y Tres	8		1	7
Centro	Durazno	21	51	4	17
	Flores	15		8	7
	Florida	15		5	10
Total		436 personas		128 mujeres	308 varones
		100%		29%	71%

Fuente: C. Natenzon, 2016.

En el caso de la Región Noreste, además participó un representante de Santana do Livramento, ciudad fronteriza brasileña que está integrada en su planta urbana con la ciudad de Rivera.

Como señalamos, a los asistentes regionales, se debe agregar la presencia de funcionarios y funcionarias de la Dirección Nacional, asistentes metodológicos<sup>69</sup>, expertas y expertos y autoridades que participaron en las diferentes jornadas de todo el proceso:

Institución	Área	Cantidad de funcionarios
<b>Dirección Nacional SINAЕ</b>	Director Nacional del Sinae	1
	Área de Planificación	3
	Áreas de apoyo (Administración, Comunicación, Operación, Capacitación)	9
<b>EUROCLIMA</b>	Equipo de apoyo orientación metodológica	4
	Consultora de apoyo para cruce GIR y CC	1
<b>MVOTMA</b>	SNRCC	1
	DINAGUA	6
<b>MI</b>	DNB	2
<b>MIEM</b>		1
<b>MIDES</b>		1
<b>CTM</b>		1
<b>BID</b>	Consultor para Reglamentación de la Ley	1
<b>Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos</b>		4
<b>Total</b>		35 personas

Fuente: elaboración propia

Asistencia a los talleres de personas adicionales a las convocadas regionalmente:

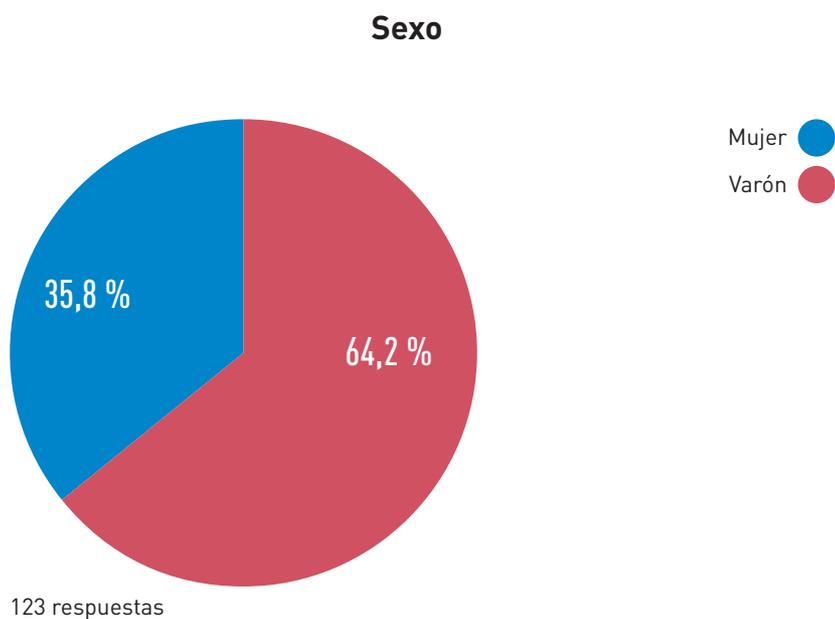
En Región	Total asistentes	Mujeres	Varones
<b>Litoral Norte</b>	11	3	8
<b>Litoral Sur</b>	10	4	6
<b>Noreste</b>	8	--	8
<b>Metropolitana</b>	12	5	7
<b>Este</b>	11	4	7
<b>Centro</b>	8	3	5

Fuente: elaboración propia

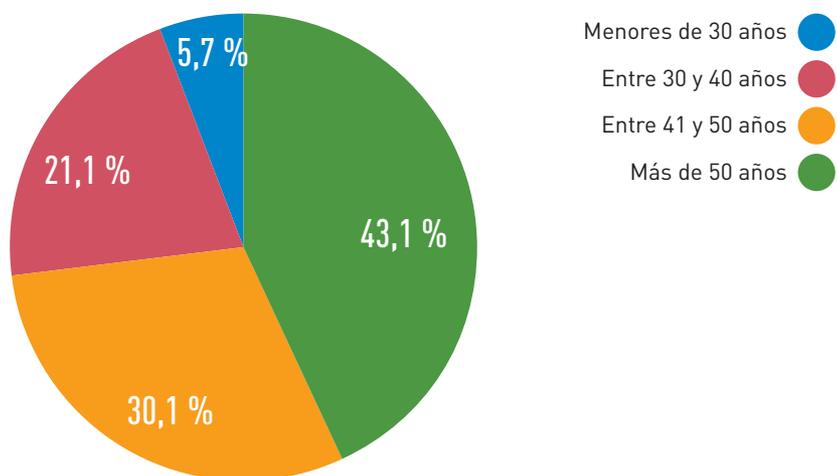
69) Cuatro personas de la Cooperativa Hincapié contratados a través de EUROCLIMA.

Al finalizar los talleres de planificación participativa en las regiones, la Dirección Nacional implementó “en línea” una evaluación individual anónima por parte de todos los participantes. Se obtuvieron 123 respuestas, más de un 25% del total de asistentes.

Las primeras preguntas se refieren a diferencias de sexo, edad, región a la que pertenece, lugar de trabajo y cantidad de jornadas en las que participó. Luego se plantearon una serie de preguntas sobre el proceso de planificación y sus resultados, para finalmente agregar comentarios que se quisieran compartir. Los resultados se muestran a continuación:

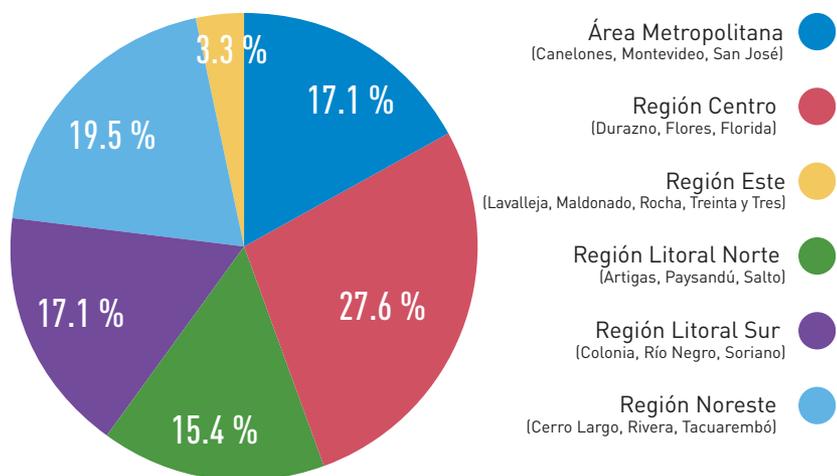


## Edad



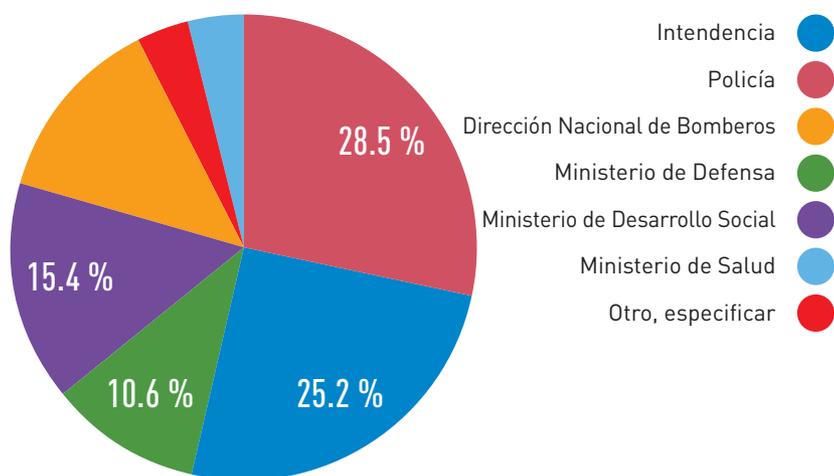
123 respuestas

## Región a la que pertenece



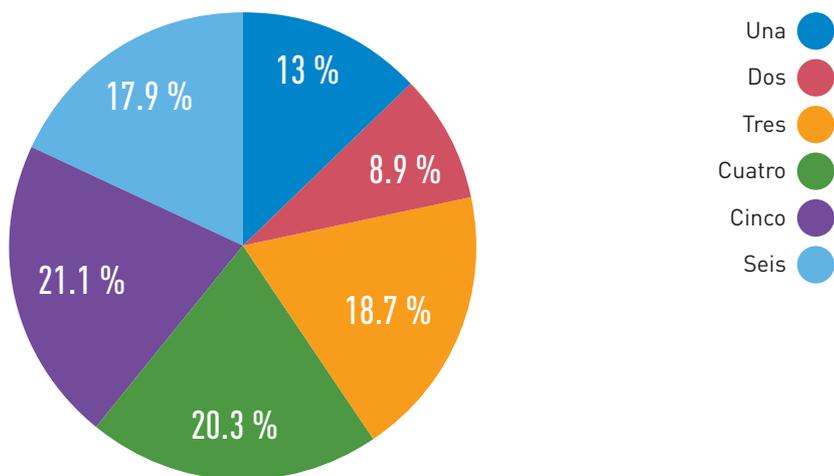
123 respuestas

### Lugar de trabajo



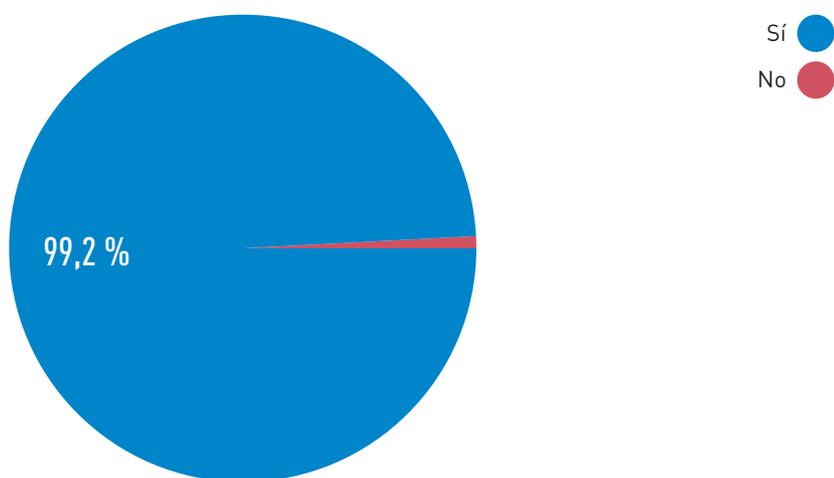
123 respuestas

### Sobre cantidad de jornadas asistidas al Taller regional correspondiente:



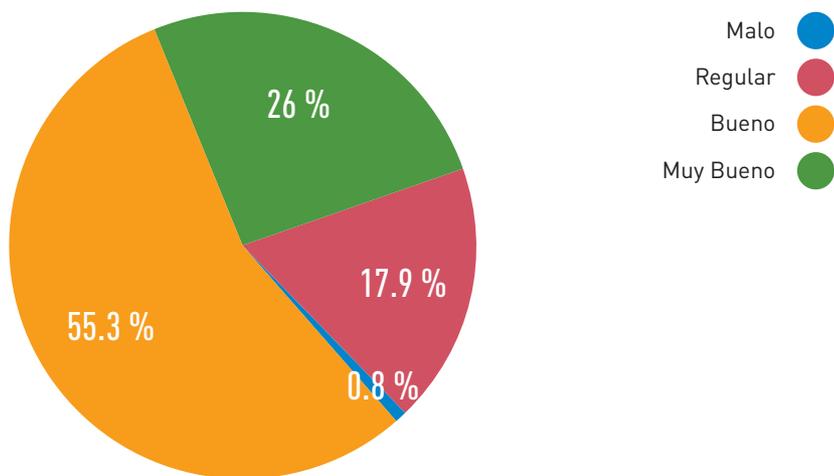
123 respuestas

### ¿Considera útil la realización de un proceso participativo de planificación?



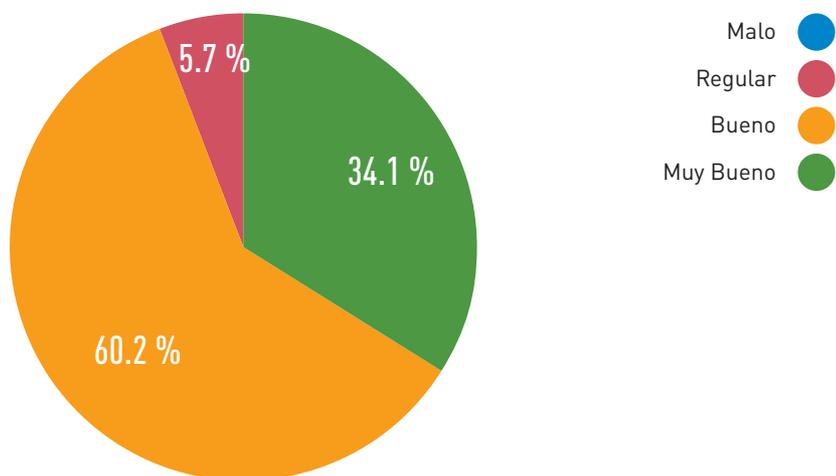
123 respuestas

### Desde su perspectiva, el proceso de planificación del que ha participado fue:



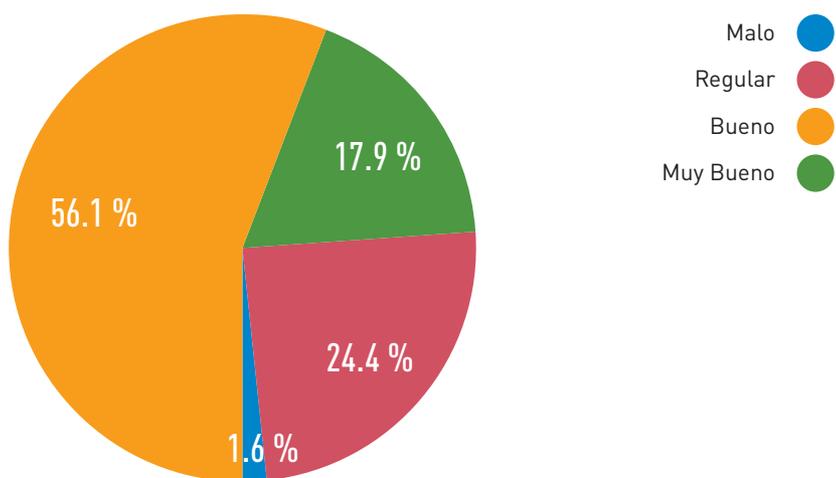
123 respuestas

**Desde su punto de vista, la organización y la logística de las actividades fue:**



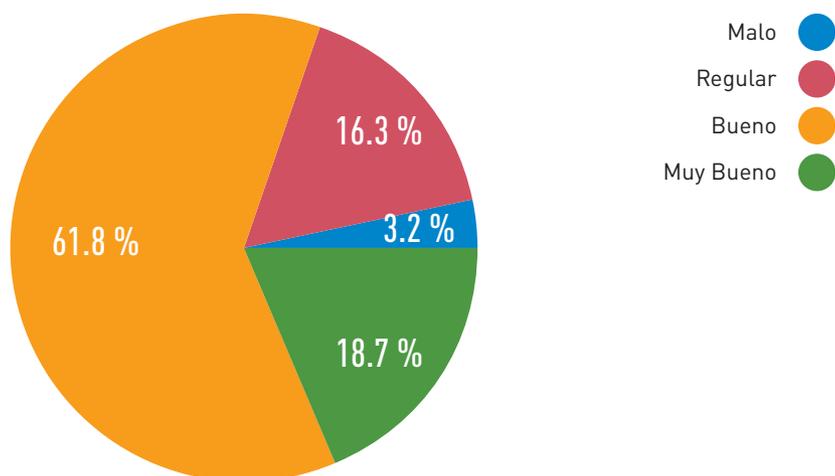
123 respuestas

**Desde su perspectiva, la metodología empleada en el proceso de planificación del que ha participado fue:**



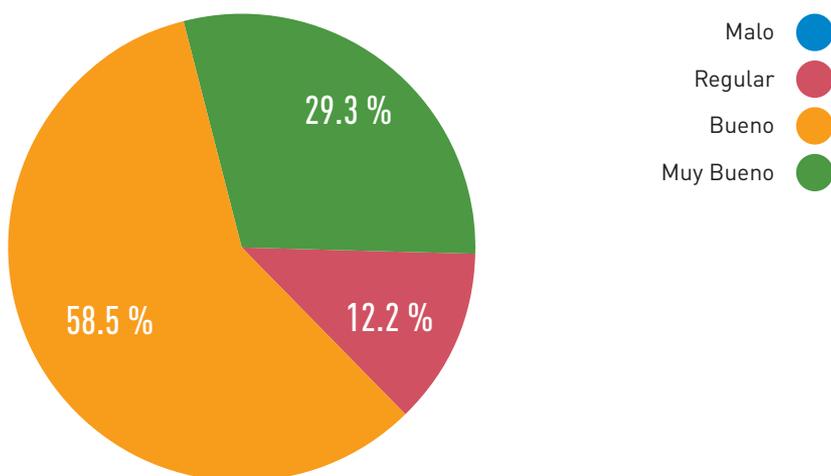
123 respuestas

**Desde su punto de vista, los materiales y las presentaciones empleadas en el proceso de planificación del que ha participado fueron:**



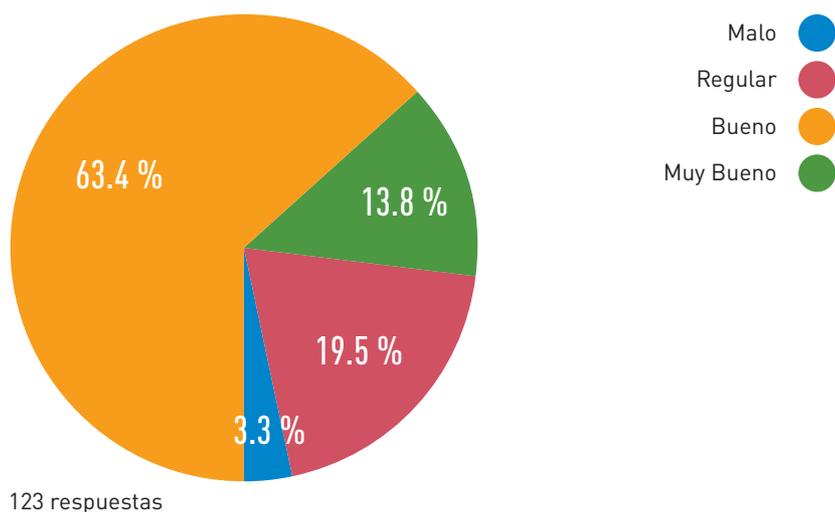
123 respuestas

**Desde su punto de vista, las presentaciones de los/as expertos/as realizadas en el marco del proceso de planificación del que ha participado fueron:**

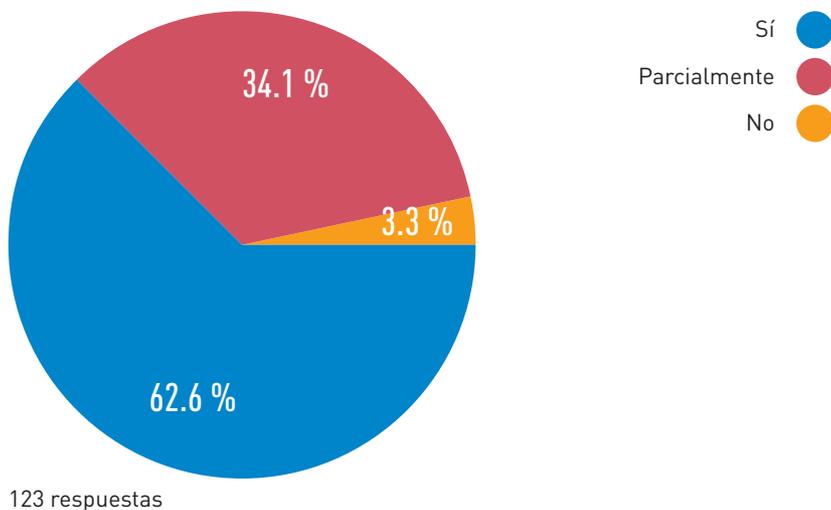


123 respuestas

**¿Cómo calificaría los avances alcanzados en los diferentes planos de trabajo: identificación de eventos adversos y vulnerabilidades, inventario de recursos, mapa de recursos, análisis y diagnóstico de la problemática de gestión de riesgos regional, líneas de acción para abordar estratégicamente los problemas más críticos?**



**Luego de haber participado de este proceso, ¿se siente convocado/a para profundizar e implementar estos avances en la planificación regional?**



## ETAPA PREPARATORIA

Región	Departamento	Cantidad asistentes por REGIÓN	Cantidad asistentes TOTAL
Litoral Norte	Artigas	32 personas	
	Paysandú		
	Salto		
Litoral Sur	Río Negro	39 personas	
	Soriano		
	Colonia		
Noreste	Cerro Largo	56 personas	
	Rivera		
	Tacuarembó		
Metropolitana	Canelones	28 personas	
	Montevideo		
	San José		
Este	Lavalleja	46 personas	
	Maldonado		
	Rocha		
	Treinta y Tres		
Centro	Durazno	31 personas	
	Flores		
	Florida		
			<b>232 personas</b>

## ETAPA IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA

Región	Departamento	Cantidad asistentes por DEPARTAMENTO	Cantidad asistentes por REGION	Cantidad asistentes TOTAL
Litoral Norte	Artigas	14 personas	68 personas	
	Paysandú	18 personas		
	Salto	36 personas		
Litoral Sur	Río Negro	28 personas	83 personas	
	Soriano	26 personas		
	Colonia	29 personas		
Noreste	Cerro Largo	30 personas	117 personas	
	Rivera	49 personas		
	Tacuarembó	38 personas		
Metropolitana	Canelones	14 personas	74 personas	
	Montevideo	44 personas		
	San José	16 personas		
Este	Lavalleja	13 personas	43 personas	
	Maldonado	3 personas		
	Rocha	19 personas		
	Treinta y Tres	8 personas		
Centro	Durazno	21 personas	51 personas	
	Flores	15 personas		
	Florida	15 personas		
				<b>436 personas</b>

## ETAPA DE INTEGRACIÓN

Región	Departamento	Cantidad asistentes por DEPARTAMENTO	Cantidad asistentes por REGION	Cantidad asistentes TOTAL
Litoral Norte	Artigas	5 personas	18 personas	+ 3 personas insituciones nacionales del territorio
	Paysandú	7 personas		
	Salto	6 personas		
Litoral Sur	Río Negro	5 personas	22 personas	
	Soriano	9 personas		
	Colonia	8 personas		
Noreste	Cerro Largo	4 personas	26 personas	
	Rivera	10 personas		
	Tacuarembó	12 personas		
Metropolitana	Canelones	9 personas	37 personas	
	Montevideo	17 personas		
	San José	11 personas		
Este	Lavalleja	8 personas	19 personas	
	Maldonado	3 personas		
	Rocha	5 personas		
	Treinta y Tres	3 personas		
Centro	Durazno	10 personas	20 personas	
	Flores	5 personas		
	Florida	5 personas		
				<b>145 personas</b>





**CAPÍTULO 5**

# **A modo de cierre**

---

## ¿Qué es un plan de trabajo regional?

En el caso que nos ocupa, es un conjunto de arreglos y acuerdos interinstitucionales, a los que se arriba a partir de un proceso de “planificación participativa” entre los diversos actores que componen el Sistema, al momento sólo de tipo intra-estatal<sup>65</sup>. El plan se propone orientar el accionar de los departamentos involucrados en cada región de manera coordinada y explícita, en función de mejorar las condiciones de gestionar integralmente los riesgos que afectan la región, optimizando recursos, intercambiando y capitalizando experiencias, articulando y potenciando acciones, construyendo un lenguaje común, nivelando y compartiendo saberes. Esos arreglos y acuerdos, al ser construidos colectivamente tienen todas las condiciones para ser gestionados e implementados también de manera colectiva, ya sea por la interinstitucionalidad, o por la inter-departamentalidad, o por una combinación de ambas. A esto se lo denomina “gestión asociada” del plan de trabajo regional.

Es también un proceso dinámico que se propone incidir y transformar pequeños recortes de la realidad turbulenta y concreta en esta materia, que cíclicamente transita por situaciones de toma de decisiones y su correspondiente gestión e implementación. Dado que nunca se tienen las condiciones óptimas para tomar las mejores decisiones, este tipo de procesos permite monitorear, evaluar, ajustar, reformular, periódica y procesualmente esas decisiones, por lo que conceptualmente entendemos se trata de “procesos embarrados de toma de decisiones”, y este tipo de planificación la denominamos “planificación-gestión integrada y participativa”<sup>66</sup>.

El nivel de trabajo regional (seis regiones, de entre tres o cuatro departamentos según la región) resulta de carácter estratégico para el Sistema, dado que, permite un intercambio razonable y obliga al ejercicio de correrse de los lugares donde habitualmente está cada institución y/o en relación al “territorio conocido”.

Cabe mencionar que desde 3 de octubre de 2012 (en el Palacio Estévez), existe la voluntad de consolidar este nivel de gestión, sin desmedro de la posibilidad de realizar prácticas de esta naturaleza entre otras combinaciones de agrupamientos de departamentos que sean necesarios o le interesen a los diferentes departamentos. La conformación actual de seis regiones es flexible y puede reconfigurarse.

65) Como señalamos en otros apartados, se considera que al momento el Sistema no está maduro para sumar plenamente la participación social en la gestión integral de riesgos; cuestión que si bien se va alentando y promoviendo, al momento no cuenta con los canales necesarios ni adecuados para su instrumentación.

66) Ver en Capítulo II la propuesta metodológica.

## Lo que hacemos hoy

En 2018 se retomó el proceso de planificación regional recuperando el proceso de planificación de 2016, pero habilitando una actualización menos exigente. Contemplando el recambio de responsables en algunas instituciones y atendiendo a la premisa de encuentros de no más de dos jornadas de duración, se propuso actualizar los planes de trabajo regional. En esta actualización no se pudo destinar el tiempo necesario para una reflexión diagnóstica y situacional que actualice la toma de decisiones. Por lo tanto, el trabajo se centró en propuestas y voluntades expresadas en los encuentros previos, con la premisa de arribar y consignar acuerdos realizables en el tiempo entre encuentros regionales cuya periodicidad mínima se estableció en dos por año.

Es importante contemplar que el Sinae es una estructura transversal a todo el Estado uruguayo, que se superpone con las misiones y funciones originales de cada una de esas instituciones que la componen, y en buena medida por esto es comprensible la existencia de dificultades adicionales para la materialización de los arreglos y acuerdos a los que se arriba. No obstante el proceso va logrando instalar un tiempo específico para este nivel de reflexión y gestión regional, que con el tiempo, se puede inferir que vaya consolidándose en una práctica sensiblemente más productiva.

Los planes de trabajo regional, se proponen orientar las acciones que las regiones establecen como puntos en común de los diferentes departamentos. Al momento, algunas regiones se han apropiado del proceso y la herramienta que significa el nivel de gestión regional. En otras, todavía encuentran dificultades para salir del nivel de gestión departamental y encontrar sentido en la potencialidad regional. Es un proceso que probablemente rendirá sus frutos en el mediano plazo.

## ¿Hacia adelante?

Hacia adelante, se debe profundizar la práctica de reflexión y análisis colectivo para la toma de decisiones, y el compromiso de gestionarlas e implementarlas. Esa práctica es la esencia del Sistema. Al momento es sólo de carácter interinstitucional e intra-estatal. Si bien se viene avanzando, en un mediano plazo, se apunta a que sea mixto, socio-gubernamental (entre Estado y Sociedad), de responsabilidad y compromiso compartidos. En este sentido y en función del modo de conceptualizar la planificación que referimos anteriormente, es necesario que periódicamente revisemos, monitoreemos y ajustemos los Planes de Trabajo regionales elaborados en 2016. La Dirección Nacional propone mantener una periodicidad semestral para los encuentros regionales de seguimiento de esos Planes. Es decir, dos al año por cada región.

En la medida que se implemente la Política Nacional que se está elaborando, allí se plantea la formulación de Planes Nacionales quinquenales de Gestión Integral de Riesgos, que se corresponderían con cada período de gestión de gobierno nacional. Por lo tanto, entendemos que nuestros actuales planes regionales y la línea de base que configuran, puede ser un buen punto de partida y aportan insumos para la elaboración de dichos Planes Nacionales.



# Bibliografía

**Ackoff, Russell L. (1973):** “Science in the system age: beyond ie, dr. and ms”, OPERATIONS RESEARCH, vol. 21, núm. 3, mayo-junio de 1973, pp. 661-671. Traducido en “La ciencia en la era de los sistemas: más allá de la ingeniería industrial, la investigación operativa y la ciencia de la administración”; Traducciones 40, del Centro Latinoamericano de Administración Médica – CLAM, OPS/OMS, Buenos Aires, 1974, Argentina.

**Argüello Rodríguez, Manuel y Lavell, Allan (2001):** “Internacionalización y Globalización: Notas sobre su incidencia en las condiciones y expresiones del riesgo en América Latina”; QUÓRUM: revista de pensamiento iberoamericano, 2001, n.3, p. 67-80; Universidad de Alcalá de Henares.

**Barrenechea, Julieta; Gentile, Elvira; González, Silvia; Natenzon, Claudia (2000):** “Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo”; ponencia presentada en IVa JORNADAS DE SOCIOLOGÍA, Facultad de Ciencias Sociales, FFyL, UBA; Buenos Aires, pags. 1 y 2. Publicada en <https://www.researchgate.net/publication/228456530>

**Brunner, José Joaquín (1993):** “¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?”; conferencia para seminario LA INVESTIGACIÓN EDUCACIONAL LATINOAMERICANA DE CARA AL AÑO 2000; Comisión Educacional y Sociedad de CLACSO; Punta de Tralca, 4-6 de junio 1993.

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

**Comisión Interagencial de Evaluación FAO/OIM/OMM/OPS-OMS/PNUD/UNESCO/UNFPA/UNISDR (2015):** INFORME DE LA EVALUACIÓN INTERAGENCIAL SOBRE EL ESTADO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN URUGUAY; UNISDR 2016.

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

**García Acosta, Virginia (2005):** “El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos”; en Revista de Antropología Social DESACATOS, septiembre-diciembre, número 019; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Distrito Federal, Méjico.

**Lavell, Allan y Brenes, Alonso (2014):** “Desarrollo seguro, sostenibilidad y gestión del riesgo de desastres”; en A. Bonilla Soria, I. Álvarez Ehandi, 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.

**Naciones Unidas (2015):** MARCO DE SENDAI PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2015-2030; UNISDR; Ginebra, Suiza.

**Narváez, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo (2009):** LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: Un enfoque basado en procesos; Comunidad Andina; Lima.

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

**Natenzon, Claudia (2016):** HACIA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS. Aportes para el Encuentro Nacional (17 y 18 de noviembre de 2016); mimeo.

**Natenzon, Claudia y Ríos, Diego (2015):** RIESGOS, CATÁSTROFES Y VULNERABILIDAD. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos; IMAGO MUNDI ; Buenos Aires.

**Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres – UNISDR (2015):** GAR. EVALUACIÓN GLOBAL SOBRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2015. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres; Naciones Unidas.

**Poggiese, Héctor y otras (1993):** METODOLOGÍA FLACSO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN (PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y GESTIÓN ASOCIADA); Serie Documentos e Informes de Investigación Nro. 163 Área: Planificación y Gestión, Programa FLACSO Argentina. <http://www.coodi.com.uy/redoeste/docs/planificacion%20participativa%20y%20gestion%20asociada%20Poggiese%201994.pdf>

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

**Robirosa, Mario (1979):** LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA: UNA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN; mimeo UNESCO-FLACSO, Programa de capacitación para la gestión de asentamientos humanos; 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 (1998):** “La participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”; publicado en Mundo Urbano n° 18, urbared, 31/5/2004, UNQui, Buenos Aires. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2002/54-numero-18/79-4-la-participacion-en-la-gestion-justificacion-malos-entendidos-dificultades-y-estrategias>

**Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela; Lapalma, Antonio (1990):** TURBULENCIA Y PLANIFICACIÓN SOCIAL. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado; UNICEF y Siglo XXI; Buenos Aires.

**SINAE (2015):** “Guía de Planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias”; en HERRAMIENTAS SINAE para la gestión integral de riesgos; Presidencia de la República y Naciones Unidas; Montevideo, Uruguay.

**Sotolongo Codina, Pedro Luis y Delgado Díaz, Carlos Jesús (2006):** LA REVOLUCIÓN CONTEMPORÁNEA DEL SABER Y LA COMPLEJIDAD SOCIAL. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo; CLACSO; Buenos Aires.



# Anexos

## ANEXO I – MATRICES REGIONALES DE RIESGO Y POSIBLES MODIFICACIONES POR CAMBIO CLIMÁTICO

MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN LITORAL NORTE 2016			
Impacto Probabilidad	Leve	Moderado	Severo
Alta	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Temperaturas extremas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones</li> <li>• Sequías</li> <li>• Epidemiológicos</li> </ul>
Media	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequías</li> <li>• Epidemiológicos</li> <li>• Turbonadas y tormentas</li> </ul>
Baja	<b>Riesgo aceptable</b>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agroquímicos</li> <li>• Falta de agua potable</li> <li>• Explosivos</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Accidentes con múltiples víctimas</li> <li>• Falta de agua potable</li> <li>• Falta suministro e.e.</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Litoral Norte. No se basa en conocimiento científico existente, sino en el conocimiento experto de los participantes.

MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN LITORAL NORTE		CAMBIOS POSIBLES AL 2050		
Impacto Probabilidad	Leve	Moderado	Severo	
Alta	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Temperaturas extremas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios Depende de que extremo aumente. Frío o calor, más o menos precipitación)</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones</li> <li>• Sequías</li> <li>• Epidemiológicos</li> </ul>	
Media	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequías</li> <li>• Epidemiológicos</li> <li>• Turbonadas y tormentas</li> </ul>	
Baja	<b>Riesgo aceptable</b>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agroquímicos</li> <li>• Falta de agua potable</li> <li>• Explosivos</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Accidentes con múltiples víctimas</li> <li>• Falta de agua potable</li> <li>• Falta suministro e.e.</li> </ul>	

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Litoral Norte, y pensar posibles cambios en los riesgos por influencia del clima a 30 años.

**MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN LITORAL SUR 2016**

<b>Impacto</b> <b>Probabilidad</b>	<b>Leve</b>	<b>Moderado</b>	<b>Severo</b>
<b>Alta</b>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros tránsito cargas en rutas y urbanas</li> <li>• Floraciones algales</li> <li>• Incendios de campo</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones drenajes pluviales</li> <li>• Sudestada (inundación)</li> <li>• Incendios de estructura</li> <li>• Incendios de campo</li> <li>• Floraciones algales</li> <li>• Corredor de vientos fuertes y tormentas, granizo y actividades electricas.</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones de ribera</li> <li>• Inundaciones sudestada</li> <li>• Dengue-Zika-Chikunguya</li> <li>• Sequía</li> <li>• Corredor de vientos fuertes y tormentas, granizo y actividades eléctricas.</li> <li>• Incendios forestales</li> </ul>
<b>Media</b>	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leishmaniasis</li> </ul>
<b>Baja</b>	<b>Riesgo aceptable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros tránsito cargas no peligrosas río</li> </ul>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios en puertos</li> <li>• Incendios forestales de copa y rastreras</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros de tránsito con pasajeros</li> <li>• Siniestros aéreos</li> <li>• Aftosa</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas en ruta y agua</li> <li>• Grandes concentraciones humanas (*)</li> <li>• Depósito de sustancias y materiales peligrosos</li> <li>• Incendios en puertos</li> <li>• Siniestros en Atucha I y II</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Litoral Sur. No se basa en conocimiento científico existente, sino en el conocimiento experto de los participantes.

[\*] Se refiere a eventos con un gran número de participantes, como festivales, carnaval y eventos deportivos.

Impacto Probabilidad	Leve	Moderado	Severo
Alta	<p><b>Riesgo moderado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros tránsito cargas en rutas y urbanas</li> <li>• Floraciones algales</li> <li>• Incendios de campo</li> <li>• Inundaciones de ribera</li> <li>• Sequía</li> </ul>	<p><b>Riesgo elevado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones drenajes pluviales</li> <li>• Sudestada (inundación)</li> <li>• Incendios de estructura</li> <li>• Incendios de campo</li> <li>• Floraciones algales</li> <li>• Corredor de vientos fuertes y tormentas, granizo y actividades electricas.</li> </ul>	<p><b>Riesgo inaceptable:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones de ribera</li> <li>• Inundaciones sudestada</li> <li>• Dengue-Zika-Chikunguya</li> <li>• Sequía</li> <li>• Corredor de vientos fuertes y tormentas, granizo y actividades eléctricas.</li> <li>• Incendios forestales</li> </ul>
Media	<p><b>Riesgo tolerable</b></p>	<p><b>Riesgo moderado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios forestales de copa y rastreras</li> </ul>	<p><b>Riesgo elevado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leishmaniasis</li> </ul>
Baja	<p><b>Riesgo aceptable</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros tránsito cargas no peligrosas río</li> </ul>	<p><b>Riesgo tolerable:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios en puertos</li> <li>• Incendios forestales de copa y rastreras</li> </ul>	<p><b>Riesgo moderado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros de tránsito con pasajeros</li> <li>• Siniestros aéreos</li> <li>• Aftosa</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas en ruta y agua</li> <li>• Grandes concentraciones humanas (*)</li> <li>• Depósito de sustancias y materiales peligrosos</li> <li>• Incendios en puertos</li> <li>• Siniestros en Atucha I y II</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Litoral Sur pensando posibles cambios en los riesgos por influencia del clima a 30 años. No se basa en conocimiento científico existente, sino el conocimiento experto de los participantes.

(\*) Se refiere a eventos con un gran número de participantes, como festivales, carnaval y eventos deportivos.

**MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN NORESTE 2016**

<b>Impacto Probabilidad</b>	<b>Leve</b>	<b>Moderado</b>	<b>Severo</b>
<b>Alta</b>	<b>Riesgo moderado:</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones - Estructuras</li> <li>• Sequía</li> <li>• Ola de frío y calor</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones</li> <li>• Sequías</li> <li>• Epidemilógicos</li> <li>• Posibles problemas de suministro de agua potable.</li> </ul>
<b>Media</b>	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tormentas y granizo</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios forestales</li> <li>• Contaminación ambiental</li> </ul>
<b>Baja</b>	<b>Riesgo aceptable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por pluviales</li> <li>• Incendio de campos</li> </ul>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros fluviales</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tornados</li> <li>• Siniestros con materiales peligrosos</li> <li>• Siniestros terrestres, aéreos, ferroviarios</li> <li>• Eventos de altas concentraciones humanas</li> <li>• Cerro del Marco (límitrofe)</li> <li>• Aeropuerto Rivera</li> <li>• Industrias con materiales peligrosos</li> <li>• Transporte de materiales peligrosos</li> <li>• Minas de Corrales</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Noreste

**MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN NORESTE 2016 CAMBIOS POSIBLES AL 2050**

Impacto Probabilidad	Leve	Moderado	Severo
<b>Alta</b>	<p><b>Riesgo moderado:</b></p>	<p><b>Riesgo elevado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones - Estructuras</li> <li>• Sequía</li> <li>• Ola de frío y calor</li> </ul>	<p><b>Riesgo inaceptable:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones</li> <li>• Sequías</li> <li>• Epidemilógicos</li> <li>• Posibles problemas de suministro de agua potable.</li> <li>• Ola de calor</li> </ul> <p>Posibles problemas de suministro de agua potable (40% más de demanda urbana de a.p.)</p>
<b>Media</b>	<p><b>Riesgo tolerable</b></p>	<p><b>Riesgo moderado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tormentas y granizo</li> </ul>	<p><b>Riesgo elevado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios forestales</li> <li>• Contaminación ambiental</li> </ul>
<b>Baja</b>	<p><b>Riesgo aceptable</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por pluviales</li> <li>• Incendio de campos</li> </ul>	<p><b>Riesgo tolerable:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros fluviales</li> </ul>	<p><b>Riesgo moderado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tornados</li> <li>• Siniestros con materiales peligrosos</li> <li>• Siniestros terrestres, aéreos, ferroviarios</li> <li>• Eventos de altas concentraciones humanas</li> <li>• Cerro del Marco (límitrofe)</li> <li>• Aeropuerto Rivera</li> <li>• Industrias con materiales peligrosos</li> <li>• Transporte de materiales peligrosos</li> <li>• Minas de Corrales</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Noreste

**MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN CENTRO 2016**

<b>Impacto Probabilidad</b>	<b>Leve</b>	<b>Moderado</b>	<b>Severo</b>
<b>Alta</b>	<b>Riesgo moderado:</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequía</li> <li>• Siniestro con múltiples víctimas terrestres</li> <li>• Ola de frío</li> <li>• Granizada</li> <li>• Incendios forestales</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Grandes concentraciones humanas</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones</li> <li>• Sequías</li> <li>• Siniestro c/múltiples víctimas terrestres</li> <li>• Olas de frío</li> <li>• Granizada</li> <li>• Incendios forestales</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Contaminación de cursos de agua</li> <li>• Dengue</li> </ul>
<b>Media</b>	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrias existentes (siniestros)</li> <li>• Ola de frío</li> <li>• Ola de calor</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrias existentes (siniestros)</li> <li>• Siniestros con múltiples víctimas (aéreo)</li> <li>• Tornados</li> <li>• Ola de frío</li> <li>• Gripe</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Rotura de presas</li> <li>• Turbonadas</li> <li>• Explosión</li> </ul>
<b>Baja</b>	<b>Riesgo aceptable</b>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros con múltiples víctimas (náuticos)</li> <li>• Leishmaniasis</li> <li>• Material particulado</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros con múltiples víctimas (náuticos)</li> <li>• Aftosa</li> <li>• Acciones terroristas</li> <li>• Explosión</li> <li>• Rotura de presas</li> <li>• Depósito de materiales peligrosos en ciudad</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Centro

MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN CENTRO 2016 CAMBIOS POSIBLES AL 2050

Impacto Probabilidad	Leve	Moderado	Severo
<b>Alta</b>	<b>Riesgo moderado:</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequía</li> <li>• Siniestro con múltiples víctimas terrestres</li> <li>• Ola de frío</li> <li>• Granizada</li> <li>• Incendios forestales</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Grandes concentraciones humanas</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequías</li> <li>• Inundaciones</li> <li>• Siniestro c/múltiples víctimas terrestres</li> <li>• Granizada</li> <li>• Incendios forestales</li> <li>• Olas de frío</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Contaminación de cursos de agua</li> <li>• Dengue</li> </ul>
<b>Media</b>	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrias existentes (siniestros)</li> <li>• Ola de frío</li> <li>• Ola de calor</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrias existentes (siniestros)</li> <li>• Siniestros con múltiples víctimas (aéreo)</li> <li>• Tornados</li> <li>• Ola de frío</li> <li>• Gripe</li> <li>• Derrame de sustancias peligrosas</li> <li>• Rotura de presas</li> <li>• Turbonadas</li> <li>• Explosión</li> </ul>
<b>Baja</b>	<b>Riesgo aceptable</b>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros con múltiples víctimas (náuticos)</li> <li>• Leishmaniasis</li> <li>• Material particulado</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siniestros con múltiples víctimas (náuticos)</li> <li>• Aftosa</li> <li>• Acciones terroristas</li> <li>• Explosión</li> <li>• Rotura de presas</li> <li>• Depósito de materiales peligrosos en ciudad</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Regional Centro

**MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN ESTE 2016**

<b>Impacto Probabilidad</b>	<b>Leve</b>	<b>Moderado</b>	<b>Severo</b>
<b>Alta</b>	<b>Riesgo moderado:</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por drenajes</li> <li>• Epidemias</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones riveras</li> <li>• Sequías</li> <li>• Incendio forestal costero</li> <li>• Incendio campos</li> <li>• Vientos fuertes (ráfagas)</li> <li>• Epidemias</li> </ul>
<b>Media</b>	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por sudestadas</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por sudestadas</li> <li>• Transporte marítimo</li> <li>• Enfermedades exóticas</li> <li>• Epidemias</li> <li>• Endemias</li> <li>• Mercancías peligrosas marítimas</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> </ul>
<b>Baja</b>	<b>Riesgo aceptable</b>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendio forestal empresas</li> <li>• Transporte terrestre</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura de presas</li> <li>• Incendio de estructuras</li> <li>• Transporte terrestre</li> <li>• Transporte aéreo</li> <li>• Eventos sociales abiertos</li> <li>• Eventos sociales cerrados</li> <li>• Vientos fuertes sostenidos</li> <li>• Vientos fuertes tornados</li> <li>• Granizadas</li> <li>• Mercancías peligrosas aéreas</li> <li>• Pandemias</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> <li>• Plagas</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Este

MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN ESTE 2016		CAMBIOS POSIBLES AL 2050	
Impacto Probabilidad	Leve	Moderado	Severo
Alta	<b>Riesgo moderado:</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por drenajes</li> <li>• Epidemias</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones riveras</li> <li>• Sequías</li> <li>• Incendio forestal costero</li> <li>• Incendio campos</li> <li>• Vientos fuertes (ráfagas)</li> <li>• Epidemias</li> </ul>
Media	<b>Riesgo tolerable</b>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por sudestadas</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones por sudestadas</li> <li>• Transporte marítimo</li> <li>• Enfermedades exóticas</li> <li>• Epidemias</li> <li>• Endemias</li> <li>• Mercancías peligrosas marítimas</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> </ul>
Baja	<b>Riesgo aceptable</b>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendio forestal empresas</li> <li>• Transporte terrestre</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura de presas</li> <li>• Incendio de estructuras</li> <li>• Transporte terrestre</li> <li>• Transporte aéreo</li> <li>• Eventos sociales abiertos</li> <li>• Eventos sociales cerrados</li> <li>• Vientos fuertes sostenidos</li> <li>• Vientos fuertes tornados</li> <li>• Granizadas</li> <li>• Mercancías peligrosas aéreas</li> <li>• Pandemias</li> <li>• Tormentas eléctricas</li> <li>• Plagas</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Regional Este

**MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN METROPOLITANA 2016**

<b>Impacto Probabilidad</b>	<b>Leve</b>	<b>Moderado</b>	<b>Severo</b>
<b>Alta</b>	<b>Riesgo moderado:</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones pluviales (drenajes)</li> <li>• Incendios de campo</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones riveras</li> <li>• Sudestadas</li> <li>• Incendios forestales en interfases costeras</li> <li>• Incendios de estructuras, viviendas precarias, instalaciones eléctricas</li> <li>• Siniestros de tránsito</li> <li>• Epidemias</li> <li>• Contaminación ambiental por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- actividades productivas</li> <li>- asentamientos humanos</li> </ul> </li> <li>• Siniestros en instalaciones portuarias</li> <li>• Sequías</li> <li>• Tormentas fuertes</li> </ul>
<b>Media</b>	<b>Riesgo tolerable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura pequeñas presas</li> </ul>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heladas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudestadas</li> <li>• Materiales peligrosos</li> <li>• Siniestros en industrias químicas</li> <li>• Eventos con grandes concentraciones de personas</li> <li>• Granizo</li> </ul>
<b>Baja</b>	<b>Riesgo aceptable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad minera</li> </ul>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura de pequeñas presas</li> <li>• Siniestros en Central Battle (UTE)</li> <li>• Actividad minera</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura de grandes presas</li> <li>• Siniestros en aeropuertos</li> <li>• Plantas potabilizadoras de agua</li> <li>• Gasoducto</li> <li>• Oleoducto</li> <li>• Depósitos de explosivos</li> <li>• Siniestro en ANCAP (La Teja, La Tablada)</li> <li>• Eventos con grandes concentraciones de personas</li> <li>• Tornados</li> <li>• Siniestro aéreo</li> <li>• Siniestro por crucero marítimo</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Metropolitana

MATRIZ DE RIESGO - REGIÓN METROPOLITANA 2016		CAMBIOS POSIBLES AL 2050	
Impacto / Probabilidad	Leve	Moderado	Severo
<b>Alta</b>	<b>Riesgo moderado:</b>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones pluviales (drenajes)</li> <li>• Incendios de campo</li> </ul>	<b>Riesgo inaceptable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones riveras</li> <li>• Sudestadas</li> <li>• Incendios forestales en interfases costeras</li> <li>• Incendios de estructuras, viviendas precarias, instalaciones eléctricas</li> <li>• Siniestros de tránsito</li> <li>• Epidemias</li> <li>• Contaminación ambiental por:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- actividades productivas</li> <li>- asentamientos humanos</li> </ul> </li> <li>• Siniestros en instalaciones portuarias</li> <li>• Sequías</li> <li>• Tormentas fuertes</li> </ul>
<b>Media</b>	<b>Riesgo tolerable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura pequeñas presas</li> </ul>	<b>Riesgo moderado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heladas</li> </ul>	<b>Riesgo elevado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudestadas</li> <li>• Materiales peligrosos</li> <li>• Siniestros en industrias químicas</li> <li>• Eventos con grandes concentraciones de personas</li> <li>• Granizo</li> </ul>
<b>Baja</b>	<b>Riesgo aceptable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad minera</li> </ul>	<b>Riesgo tolerable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura de pequeñas presas</li> <li>• Siniestros en Central Battle (UTE)</li> <li>• Actividad minera</li> </ul>	<b>Riesgo moderado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotura de grandes presas</li> <li>• Siniestros en aeropuertos</li> <li>• Plantas potabilizadoras de agua</li> <li>• Gasoducto</li> <li>• Oleoducto</li> <li>• Depósitos de explosivos</li> <li>• Siniestro en ANCAP (La Teja, La Tablada)</li> <li>• Eventos con grandes concentraciones de personas</li> <li>• Tornados</li> <li>• Siniestro aéreo</li> <li>• Siniestro por crucero marítimo</li> </ul>

FUENTE: Matriz de riesgo elaborada en los talleres de la Región Metropolitana

## ANEXO II – ASPECTOS CLAVES SOBRE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN URUGUAY

	ÁREA	ASPECTOS CLAVES	FUENTE
ADAPTACIÓN	Cambio histórico de temperatura	Incremento en noches calidas, reducción en noches frías, en heladas y días fríos.	SNRCC, 2010; Bidegain et al., 2013
		Enfriamiento de época con temperaturas máximas (excepciones locales)	
	Futuro cambio de temperatura pronosticado hasta finales del siglo	Aumento de temperatura media de 2 a 3°C	CEPAL, 2010; SNRCC, 2010; Bidegain et al. 2013
		Disminución gradual de aumentos de noroeste hacia el sudeste	
		Continuación de reducción de heladas y aumentos en noches cálidas	
	Cambio histórico en la precipitación	Aumento medio de 33% desde 1960, firme desde 1990	CEPAL, 2010; Bidegain et al., 2013
Concentración de aumento en primavera y verano			
Futuro cambio de precipitación pronosticado hasta finales del siglo*	Aumento de precipitaciones de mayor magnitud (en mayoría de modelos climáticos)	CEPAL, 2010; SNRCC, 2010; Bidegain et al., 2013	
	Cambios heterogéneos en el territorio-litoral atlántico aumento, respecto a parecidos a niveles actuales.		
Aumento del nivel del mar	Histórico: aumento de 1,1 mm por año y un incremento significativo de ondas de tormenta	SNRCC, 2010; PNUD, 2012	
Nivel de emisiones de GEI	El 0,05% de CO2e global y el 0,54% a nivel continental	CEPAL, 2010; SNRCC, 2010	
	9 ton de CO2e per cápita /(valores parecidos a Argentina, Japón y Francia)		
Cambio histórico en emisiones de GEI	Variación fuerte según fuente de energía usada y nivel de remoción de CO2 por sector forestal (véase Figura 2)	DNE, 2013; CAIT, 2014	
Emisiones de GEI por sector	80% de CO2e por sector agrícola (Figura 2)	MVOTMA, 2010; SNRCC, 2010; PNUD, 2012	
	Inventario de Región Metropolitana (16% de emisiones nacionales) – energía (36% de emisiones), transporte (26%), residuos (16%)		
Participación internacional	Cuarta comunicación nacional en elaboración (a ser terminada en 2015)	CMNUCC, 2014; SNRCC, 2014a	
	2 NAMAs buscando apoyo para preparación, 1 para implementación, 2 buscando reconocimiento		
	33 proyectos de CDM presentados		

FUENTE: Modificado de Ludeña y Ryfisch, 2015; pág. 5.

\*) Las variaciones en los pronósticos dependen de escenario y modelo climático usado. La figura 2 a la que hace referencia la tabla es “Emisiones por fuentes en Uruguay, 1995-2011”.



Impreso y encuadernado en

Montevideo - Uruguay

E-MAIL:

ISBN 978-9974-742-45-1