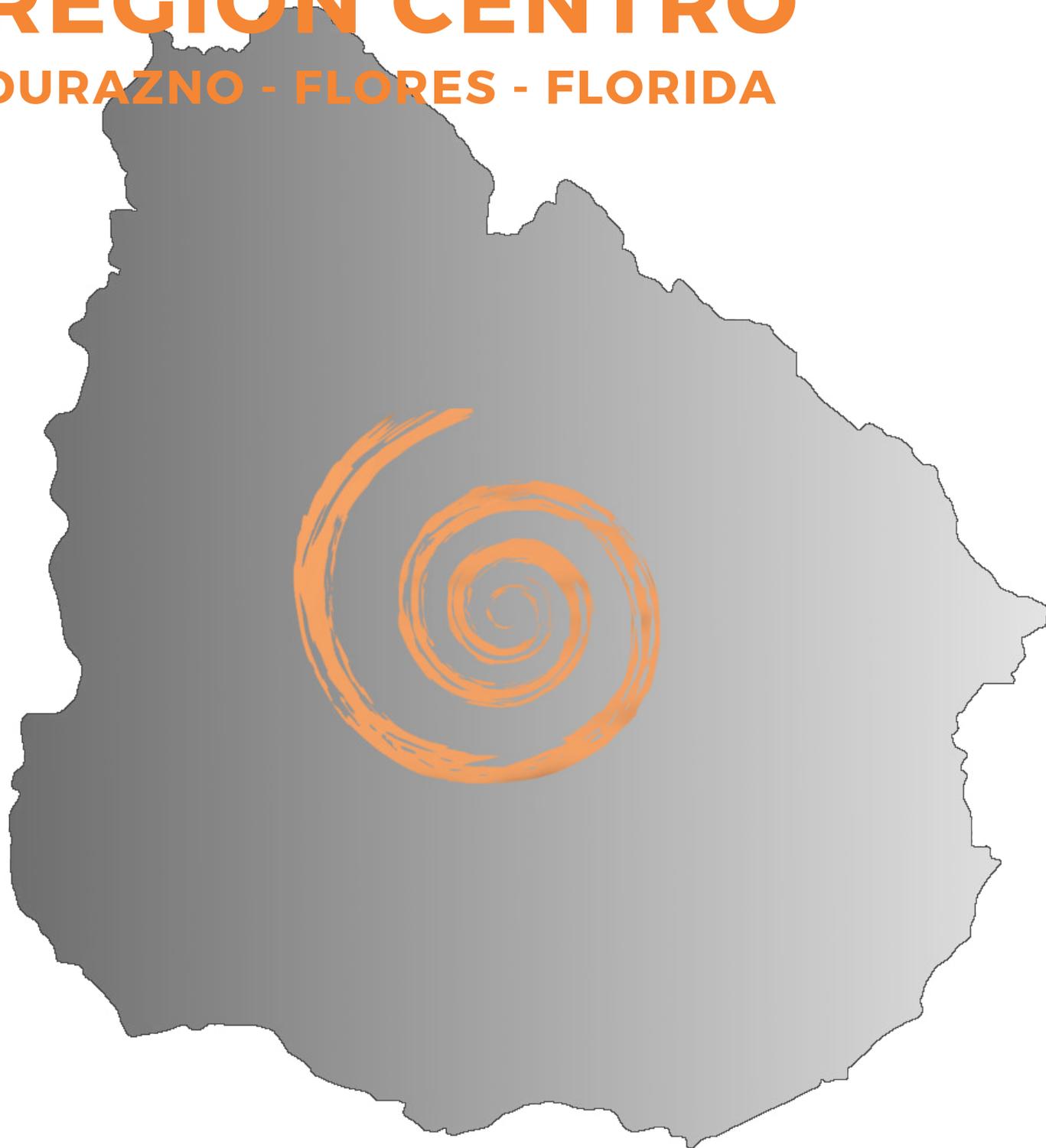


PLAN DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN Y
REDUCCIÓN DE RIESGOS

REGIÓN CENTRO

DURAZNO - FLORES - FLORIDA



A partir de los insumos producidos durante el proceso de planificación participativa llevado a cabo en 2016 y 2017

**PLAN DE TRABAJO
PARA LA GESTIÓN Y REDUCCIÓN
DE RIESGOS**

REGIÓN CENTRO

Durazno

Flores

Florida

SINAE 2017

ÍNDICE

Presentación	3
Capítulo I	
Introducción.....	4
Propuesta general.....	5
Propuesta para la región.....	10
Capítulo II	
Producción elaborada en el proceso de planificación regional	11
APROXIMACIÓN A LOS RIESGOS REGIONALES	12
Peligrosidad	
Vulnerabilidades	
Matrices de Riesgos	
APROXIMACIÓN A LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN.....	29
Análisis de Situación	
Listado de Problemas y Procesos Positivos	
Modelo Integrado de Procesamiento Problemático	
PRIMERA VERSIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO REGIONAL.....	42
Momento Estratégico	
Agenda	
Capítulo III	
Algunos comentarios y reflexiones.....	51
Sobre el qué y el cómo.....	52
Sobre participación y evaluación.....	59
Bibliografía	67
Anexos	69

Presentación

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 de significación 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.

Este trabajo de planificación participativa llevado adelante por la Dirección Nacional entre los años 2016 y 2017, constituye un claro ejemplo de esa vocación. Cerca de 500 personas de todo el país, representando a más de 30 instituciones participaron de un proceso de trabajo en el que intercambiaron experiencias y saberes, identificaron las principales problemáticas en materia de gestión del riesgo, las priorizaron y acordaron líneas estratégicas de acción.

El presente documento intenta dar cuenta de ese proceso y sintetiza en formato Plan de Trabajo los acuerdos alcanzados. 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.

Mag. Fernando Traversa
Director Nacional del SINAE

CAPÍTULO 1

Introducción

Propuesta

La propuesta general que da marco al proceso realizado en la Región Centro se encuentra en el Manual de Planificación del SINAЕ que se compone de cuatro capítulos: I – Marco Conceptual, II – Antecedentes y Propuesta, III – Producción del proceso y IV – Comentarios y Reflexiones. En el presente documento solo hacemos una reseña de algunos puntos esenciales de aquel material, de modo que éste resulte comprensible para el lector o lectora.

La propuesta de planificación de la Dirección Nacional del SINAЕ que se llevó a cabo durante los años 2016 y 2017 se formuló teniendo en consideración las siguientes fuentes:

- Ley 18.621
- Diagnósticos interagenciales sobre GIR en Uruguay correspondientes a los años 2010 y 2015
- Guía de Planificación SINAЕ 2015
- Ciclo interno de planificación de la Dirección Nacional del SINAЕ 2015
- Proceso de trabajo regional 2013-2014
- Marco conceptual sobre GIR

En base a estos insumos se estructuró la propuesta que abordó el país a través de seis regiones, teniendo como premisa que los riesgos no respetan fronteras y haciendo foco en el intercambio de saberes y experiencias entre departamentos.

Las regiones que se definieron fueron las siguientes:

- LITORAL NORTE: que abarca los departamentos de Artigas, Paysandú y Salto.
- LITORAL SUR: que incluye los departamentos de Colonia, Río Negro y Soriano.
- NORESTE: que comprende a Cerro Largo, Rivera, y Tacuarembó.
- ESTE: que abarca a Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres.
- CENTRO: que incluye a Durazno, Flores y Florida.
- METROPOLITANA: que comprende a Canelones, Montevideo y San José.

En la etapa 2013-2014 el trabajo de planificación se centró en los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales: CECEOED (órganos operativos). En 2016, con el objetivo de fortalecer el trabajo interinstitucional, se puso el énfasis en los Comités Departamentales de Emergencias: CDE (órganos colegiados, políticos y con poder de decisión). También se habilitó la participación del tercer nivel de gobierno: los Municipios.

En función del proceso de evolución del SINAЕ y de la coyuntura se resolvió que la propuesta fuera de carácter intra-estatal, sin abrirla en esta oportunidad a la participación social. El proceso que se llevó adelante fue de naturaleza multipropósito, es decir que se propuso trabajar simultáneamente en múltiples planos de la problemática de la gestión de riesgos en Uruguay: aspectos conceptuales, metodológicos, de las prácticas, institucionales e interinstitucionales, de estrategias de abordaje, de relacionamiento con la comunidad, entre otros.

Antecedentes:

Cuadro 1 – REUNIONES mantenidas con las diferentes regiones en PERÍODO 2013-2014

Región	Departamentos	Reunión de Acuerdo Inicial		Reuniones de trabajo	
LITORAL NORTE	Artigas, Salto, Paysandú	6 /09/2013	en Salto	-----	-----
METROPOLITANA	Montevideo, San José, Canelones	14 /06/2013	en Montevideo	12 /07/2013	en Montevideo
				29/07/2013	
				12 /08 2013	
				17/10/2013	en San José
				26/11/2013	en Montevideo
				12/12/2013	
				20/12/2013	
				24/03/2014	
				09 /04/2014	
15 /01/2015					
NORESTE	Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo	4 /12/2013	en Tacuarembó	18 /02/2014	en Tacuarembó
ESTE	Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja	20/09/2012	en Montevideo	21/11/2012	en Punta Ballena
				31/10 y 1/11/2013	en La Paloma
				27/03/2014	en Minas
LITORAL SUR	Colonia, Soriano, Río Negro	13/06/2013	en Mercedes	23/09/2013	en Colonia
				07/11/2013	en Fray Bentos
				09/09/2014	en Mercedes
				07/10/2014	en Fray Bentos
CENTRO	Flores, Florida, Durazno	30/08/2013	en Trinidad	18/10/2013	en Florida
				19/11/2013	en Trinidad
				23 /04/2014	en Durazno

Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional del SINAIE.

El trabajo se organizó en tres etapas:

Etapa Preparatoria, para un intercambio inicial de experiencias departamentales y conformación de un primer estado de situación y mapeo de los riesgos a nivel regional.

Etapa de Implementación Estratégica, para abordar la problemática de gestión de los riesgos en cada región, elaborando una primera versión de un plan de trabajo.

Etapa de Integración, para realizar el intercambio entre regiones y acordar 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	23/05 en Artigas	9/08 y 10/08	Salto	17/11 y 18/11 en Montevideo
			16/08, 17/08 y 18/08		
METROPOLITANA	Montevideo, San José, Canelones	25/05 en Montevideo	1/09	Montevideo	
			7/09 y 8/09	San José	
			27/09 y 28/09	Montevideo	
			13/10		
NORESTE	Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo	30/05 en Tacuarembó	22/08 y 23/08	Tacuarembó	
			29/08 y 30/08	Cerro Largo	
			5/09 y 6/09	Rivera	
ESTE	Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja	1/06 en Lavalleja	3/10, 4/10, 5/10 y 6/10	Rocha	
LITORAL SUR	Colonia, Soriano, Río Negro	13/06 en Soriano	11/08 y 12/08	Río Negro	
			19/08 y 20/08	Colonia	
			22/09 y 23/09	Soriano	
CENTRO	Flores, Florida, Durazno	17/06 en Durazno	29/09 y 30/09	Durazno	
			17/10 y 18/10	Flores	
			25/10	Florida	
6 REGIONES 19 DEPARTAMENTOS		6 jornadas	32 jornadas		2 jornadas
Total 40 JORNADAS COMPLETAS DE TRABAJO					

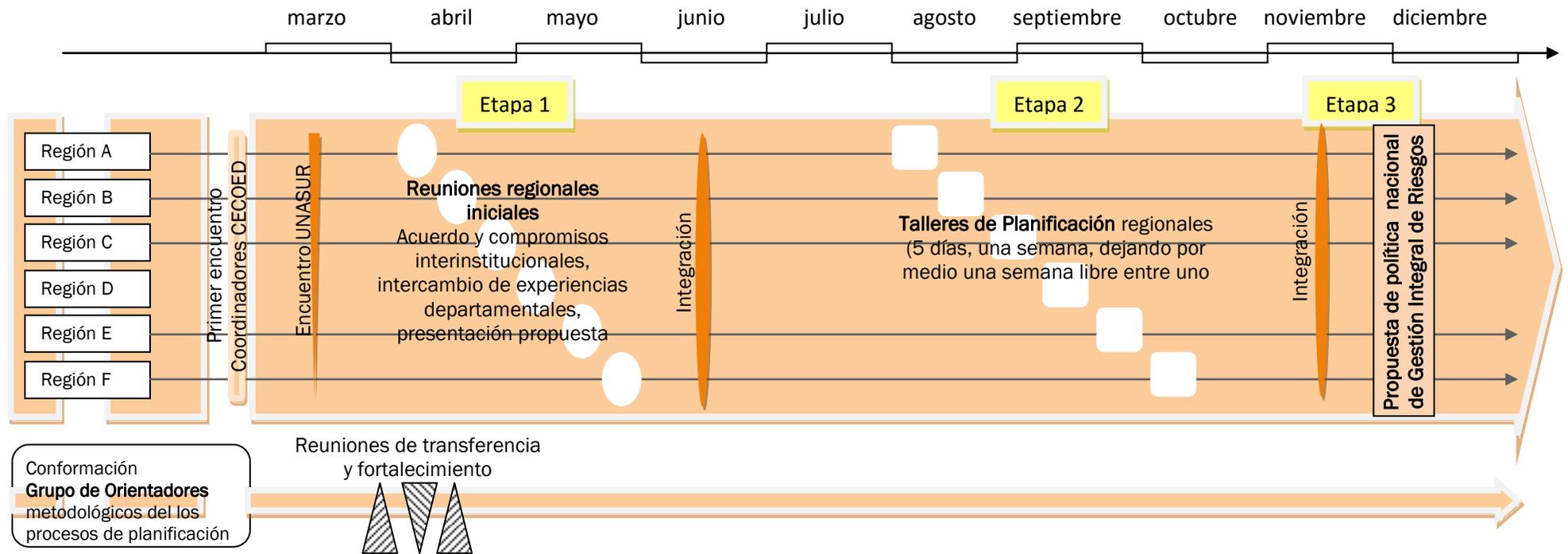
Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional del SINAIE.

Cuadro 3 – PROPUESTA PROCESO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN integrada y participativa

ETAPA	TAREAS	Sub-tareas	PROPOSITO central
PREPARATORIA (foco: RIESGOS regionales)	1	Intercambio experiencias departamentales	Presentaciones entre CDE y CECEOED de la Región
	2	Presentación propuesta, metodología y marco conceptual. Acuerdo de agenda	Presentaciones Dirección Nacional SINA E
	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
IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA (foco: PROBLEMAS DE GESTIÓN de los RIESGOS regionales)	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
			Tendencias locales-regionales
			Restricciones
			Deficiencias
			Potencialidades negativas
			Potencialidades positivas
			Actores involucrados
	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	
INTEGRACIÓN (foco: INTERCAMBIO EXPERIENCIAS y PERSPECTIVA NACIONAL)	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 del SINA E

PROCESO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN INTEGRADA Y PARTICIPATIVA (intra-estatal)
Desarrollado por el SINAIE en 2016



Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional del SINAIE.

Propuesta Región Centro

La Dirección Nacional del SINAE con los Comités Departamentales de Emergencias y los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales de los departamentos de Durazno, Flores y Florida, acordaron realizar una jornada de trabajo destinada a la Etapa Preparatoria del proceso de planificación regional, que se desarrolló el 17 de junio de 2016 en la ciudad de Durazno.

Esa actividad se inició con un intercambio de experiencias, donde cada departamento realizó una presentación del proceso que desarrollado hasta ese momento en materia de gestión de riesgos. Por su parte, la Dirección Nacional presentó la propuesta general así como también las herramientas de apoyo para la gestión de riesgos en su primera versión (publicadas en 2015). También se inició el trabajo de aproximación a los riesgos regionales, identificando dos de las cuatro dimensiones más conocidas, las peligrosidades¹ y vulnerabilidades a las que está expuesta la Región. Para finalizar, se acordó una agenda de fechas para realizar el Taller de planificación regional y se recordaron las pautas para la invitación de actores al mismo. También se propuso para quienes estuvieran interesados, participar de una capacitación para colaborar en la orientación metodológica del Taller.

De esta forma, para la Etapa de Implementación Estratégica, es decir, el Taller de planificación regional, se fijaron los días 29 y 30 de septiembre en la ciudad de Durazno, 17 y 18 de octubre en la ciudad de Trinidad, y el 25 de octubre en la ciudad de Florida. En el capítulo II se presenta la producción realizada.

La Etapa de Integración se materializó a través de un Encuentro de “Convergencia Regional hacia una política nacional de gestión de riesgos”, donde participaron las seis regiones, que se realizó los días 17 y 18 de noviembre de 2016, en la ciudad de Montevideo.



^{1 1} También conocidas como “amenazas” o “eventos adversos”.

CAPÍTULO 2

Producción elaborada en el proceso de planificación de la Región Centro

Aproximación a los riesgos regionales

En este apartado, haremos foco en la producción realizada en la Etapa Preparatoria del proceso, cuyo propósito fue realizar una aproximación de los departamentos que componen la Región, a los riesgos de emergencias o desastres regionales.

El abordaje de los riesgos lo hacemos en función del Marco Conceptual explicitado en el Capítulo I del Manual de Planificación SINAE.

“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 contruidos 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 (...) [los eventos adversos] 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)

Como señalamos en los Antecedentes², la Etapa Preparatoria puede considerarse iniciada en todas las regiones en las actividades que se realizaron en el período 2013-2014 (Cuadro 1). En 2016 se el proceso a partir de un intercambio entre las experiencias de los CDE y los CECOED de los diferentes departamentos de cada región³.

Éste intercambio regional fue fundamental en varios aspectos. Por un lado, en lo que refiere al aprendizaje y puesta en valor del conocimiento y la experiencia existente en cada departamento (CDE y CECOED). Por otro lado, el intercambio, aprendizaje cruzado y potenciación de esas experiencias y conocimiento a nivel regional. A eso se le sumó, la construcción de vínculos entre los diferentes actores de la región, así como en su articulación con el nivel nacional. Finalmente, refrendó el compromiso regional con la propuesta de la Dirección Nacional para el proceso que se transitó.

Éste intercambio regional fue fundamental en varios aspectos. Por un lado, en lo que refiere al aprendizaje y puesta en valor del conocimiento y la experiencia existente en cada departamento, y por otro lado, el intercambio, aprendizaje

² Capítulo II del Manual de Planificación SINAE.

³ Cabe considerar también que se propuso a los CDE invitar a participar del proceso al tercer nivel de gobierno, el Municipal, y que se hizo efectivo en algunos casos.

cruzado y potenciación de esas experiencias y conocimiento a nivel regional. A eso se le sumó la construcción de vínculos entre los diferentes actores de la región y con el nivel nacional. Finalmente, refrendó el compromiso regional con la propuesta de la Dirección Nacional para el proceso que se transitó.

A las presentaciones y el intercambio de los CDE y CECOED, se les sumaron algunas presentaciones realizadas por DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas) y por la consultora que facilitó EUROCLIMA para incorporar la perspectiva de la adaptación a la variabilidad y cambio climáticos.

Teniendo como base estos insumos, se hizo foco en un acercamiento conjunto a los riesgos regionales, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) identificación de dos de las cuatro dimensiones del riesgo: *peligrosidades*⁴ y *vulnerabilidades*; dejando por fuera las otras dos dimensiones: exposición e incertidumbre;
- b) ponderación de la probabilidad de ocurrencia y el impacto esperado;
- c) traslado a 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 Propuesta⁵, en todos los casos se trató de una primera aproximación a la utilización de éstas herramientas de planificación, entre personas provenientes de diferentes departamentos, no necesariamente habituadas al uso de este tipo de herramientas ni al intercambio sobre éstos asuntos.

⁴ 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.

⁵ Capítulo II del Manual de Planificación SINAIE.

Peligrosidades:

Las *peligrosidades*⁶, combinadas con ciertas situaciones de vulnerabilidad y exposición, más un determinado grado de incertidumbre, pueden configurar riesgos, que luego devengan en desastres o catástrofes (C. Natenzon y otras, 2000:1,2). En ese sentido, “los riesgos se construyen socialmente” y “los desastres NO son naturales” (La Red, A. Lavell, 1993).⁷

Continuando el razonamiento, el origen de los riesgos (potencial) y más aún de los desastres (hecho consumado), es 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 (Herzer y Gurevich, 1996, citado en Argüello Rodríguez y Lavell, 2001:67).

Es decir, que hay una construcción social de los riesgos, que se da en un proceso histórico determinado, o sea: el evento puntual, inmediato, desencadenante de un desastre, no es el motivo “original” del mismo. En función de ello, se reconoce que, finalmente, parecería no ser tan importante y determinante distinguir ese origen “inmediato” (natural, tecnológico, socio-natural, antrópico, etc.) (V. García Acosta, 2005:16,17 y 22).

No obstante ello, culturalmente se sigue confundiendo el modo de nombrar la peligrosidad (o evento adverso o amenaza) con el “riesgo de”. Simplificando, podríamos decir que cuando hablamos de “riesgo” estamos hablando de una ponderación que relaciona varios factores o dimensiones como señalábamos anteriormente (peligrosidad, vulnerabilidad, exposición, incertidumbre), es decir una operación compleja, y en el marco de un proceso de construcción-configuración social-histórico-político. Cuando hablamos de “peligrosidad”, referimos a la valoración -mediada socialmente- con la cualidad de peligroso, de fenómenos o procesos implicados en potenciales desastres.

⁶ “ ‘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 conocidas por las denominaciones “amenazas” o “eventos adversos”.

⁷ Ver Capítulo I – Marco Conceptual. Apuntes para la discusión, del Manual de Planificación SINAIE.

Hechas estas aclaraciones, a continuación presentamos las peligrosidades que se registraron en el Taller de la Región Centro:

- Accidente aéreo
- Acciones terroristas
- Cenizas volcánicas (contaminación atmosférica, material particulado)
- Contaminación del recurso hídrico (cursos de agua, etc.)
- Corte de puentes
- Déficit hídrico
- Enfermedades transmitidas por vectores
- Epidemias (humanas y animales)
- Episodios de derrames de sustancias peligrosas (explosión)
- Grandes concentraciones humanas
- Granizadas
- Incendios forestales
- Industrias existentes
- Infraestructura vial en mal estado
- Inundaciones
- Olas de Calor
- Olas de Frío
- Proyectos: - Parque eólico Ismael Cortinas; - Aumento de parques eólicos existentes (traslados, siniestros de tránsito); - Planta láctea en Florida; - Pastera en el Río Negro (en Tacuarembó o en Durazno); - Nuevas presas sobre el Río Yí; - Aratirí
- Rotura de Presas (represas)
- Rutas con alto transporte de cargas
- Sequía
- Siniestros con múltiples víctimas (aéreos, carreteros, náuticos). En particular la rotonda (by pass) entre Ruta 14 y Ruta 5
- Siniestros de tránsito
- Sistema de señalización
- Sistema ferroviario en malas condiciones
- Tornados
- Traslados y derrames de sustancias peligrosas
- Turbonadas



Vulnerabilidades:

Como se explicitó durante las jornadas de trabajo, es importante para el Sistema, incorporar en todos los actores que lo integran, 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*, nos darán una definición y comprensión más acabada de los Riesgos (C. Natenzon y otras, 2000:1,2).

Para ello, la Dirección Nacional viene elaborando materiales y herramientas que se proponen mejorar las condiciones y facilitar estas tareas. En ese sentido recordamos la grilla propuesta en la Guía 3 de las Herramientas SINAIE (edición 2015). Al respecto cabe señalar que, las múltiples facetas de la vulnerabilidad pueden agregarse y desagregarse según diferentes opciones y modos (la propuesta de la grilla es uno), pero lo importante es reflejar lo más fielmente posible la diversidad, complejidad e integralidad, de ésta dimensión del riesgo.

A continuación presentamos las vulnerabilidades registradas en la Etapa Preparatoria del proceso de planificación de la Región Centro:

- Analfabetismo digital en la prevención de eventos adversos
- Capacitación de gestión de crisis de los propios CDE
- Confusión de problemas estructurales con problemas emergentes
- Crecimiento del parque automotor
- Crecimiento industrial (manejo logístico)
- Fallas en el control de normas de ordenamiento territorial y forestación (por incendios)
- Fallas en las barreras sanitarias del aeropuerto internacional (alternativo) de Santa Bernardina
- Falta de capacitación adecuada y para todos los actores del Sistema
- Falta de control del ganado en establecimientos rurales (animales sueltos)
- Falta de equipamiento y/o tecnología
- Falta de mantenimiento y aseguramiento de la continuidad de planes, simulacros
- Falta de percepción real del riesgo
- Falta de protocolos
- Falta de responsabilidad mutua (Estado, Instituciones, Sociedad)
- Falta de unificación de criterios para los registros
- Falta disponibilidad de dinero para la respuesta rápida (buen ej.: fondo del MGAP)
- Falta trabajo interinstitucional (falta de coordinación y comunicación entre idóneos)
- Idiosincrasia de la población
- Incorrecto manejo de la información
- Manejo de la información por parte de los medios de comunicación y las redes sociales
- Medidas paliativas de la situación se vuelven permanentes
- No se cuenta con lugares adecuados para atender a personas ante olas de frío
- Obsolescencia y rigidez de las instituciones
- Población que vive en zonas inundables

- Poca interiorización de la población ante instancias educativas (descacharrización, etc.)
- Posibilidad de aislamiento por un solo puente en la Ruta 5 (Río Yí) y en varios lugares de la Región Centro
- Sistemas productivos que no están adaptados al cambio climático
- 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.)



A continuación, se ensaya un ordenamiento posible de las vulnerabilidades identificadas, en función de la grilla de análisis propuesta en la GUÍA 3 de Planificación SINAE (2015).

A continuación, se ensaya un ordenamiento posible de las vulnerabilidades identificadas, en función de la grilla de análisis propuesta en la GUÍA 3 de Planificación SINAIE (2015).

	Perspectivas o facetas ⁸ de la VULNERABILIDAD	Descripción conceptual general	VULNERABILIDADES IDENTIFICADAS
1	natural	Los límites ambientales estrechos dentro de los cuales es posible la vida. La fragilidad de los sistemas naturales y sus posibilidades de adaptación a nuevas condiciones.	
2	física (o exposición localizacional)	Se refiere a la localización de grandes contingentes de la población en zonas de riesgo físico; condición suscitada en parte por la pobreza y la falta de opciones para una ubicación menos riesgosa, y por otra, debido a la alta productividad (particularmente agrícola) de un gran número de estas zonas (faldas de volcanes, zona de inundación de ríos, etc.), lo cual tradicionalmente ha incitado a un poblamiento de las mismas.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Posibilidad de aislamiento por un solo puente en la Ruta 5 (Río Yí) y en varios lugares de la Región Centro ○ Población que vive en zonas inundables
3	económica	Existe una relación inversa entre ingresos per cápita a nivel nacional, regional, local o poblacional y el impacto de los fenómenos físicos extremos. O sea, la pobreza aumenta el riesgo de desastre. Más allá del problema de ingresos, la vulnerabilidad económica se refiere, de forma a veces correlacionada, al problema de la dependencia económica nacional, la ausencia de adecuados presupuestos públicos nacionales, regionales y locales, la falta de diversificación de la base económica, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Falta disponibilidad de dinero para la respuesta rápida (buen ej.: fondo del MGAP) ○ Falta de equipamiento y/o tecnología

⁸ 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 ésta dimensión del riesgo. Pero también cabe aclarar que, teniendo en cuenta el espectro amplio de cuestiones que abarca, pueden agruparse y de diversas formas.

4	social	Referente al bajo grado de organización y cohesión interna de comunidades en riesgo que impide su capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastre.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de responsabilidad mutua (Estado, Instituciones, Sociedad)
5	política	En el sentido del alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental, y la debilidad en los niveles de autonomía de decisión en los niveles regionales, locales o comunitarios, lo cual impide una mayor adecuación de acciones a los problemas sentidos en estos niveles territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Medidas paliativas de la situación se vuelven permanentes ○ Manejo de la información por parte de los medios de comunicación y las redes sociales ○ Falta de unificación de criterios para los registros ○ Falta disponibilidad de dinero para la respuesta rápida (buen ej.: fondo del MGAP) ○ Falta de responsabilidad mutua (Estado, Instituciones, Sociedad)
6	técnica	Referente a las inadecuadas técnicas de construcción de edificios e infraestructura básica utilizadas en zonas de riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fallas en el control de normas de ordenamiento territorial y forestación (por incendios) ○ Falta de equipamiento y/o tecnología ○ Fallas en las barreras sanitarias del aeropuerto internacional (alternativo) de Santa Bernardina
7	ideológica	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"> ○ Falta de responsabilidad mutua (Estado, Instituciones, Sociedad)
8	cultural	Expresada en la forma en que los individuos se ven a ellos mismos en la sociedad y como un conjunto nacional. Además, el papel que juegan los medios de comunicación en la consolidación de imágenes estereotipadas o en la transmisión de información distorsiva sobre el medio ambiente y los desastres (potenciales o reales).	<ul style="list-style-type: none"> ○ Medidas paliativas de la situación se vuelven permanentes ○ Idiosincrasia de la población ○ Falta de responsabilidad mutua (Estado, Instituciones, Sociedad) ○ Falta de percepción real del riesgo ○ Falta de control del ganado en establecimientos rurales (animales sueltos)
9	educativa	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	<ul style="list-style-type: none"> ○ Poca interiorización de la población ante instancias educativas (descacharrización, etc.) ○ Incorrecto manejo de la información ○ Falta de capacitación adecuada y para todos los actores del Sistema

		que recibe la población sobre formas adecuadas de comportamiento a nivel individual, familiar y comunitario en caso de amenaza u ocurrencia de situaciones de desastre.	
10	ecológica	Relacionada con la forma en que los modelos de desarrollo no se fundamentan en la convivencia, sino en la dominación por destrucción de las reservas del ambiente (que necesariamente conduce) a unos ecosistemas por una parte altamente vulnerables, incapaces de autoajustarse internamente para compensar los efectos directos o indirectos de la acción humana, y por otra, altamente riesgosos para las comunidades que los explotan o habitan.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sistemas productivos que no están adaptados al cambio climático ○ Crecimiento del parque automotor ○ Crecimiento industrial (manejo logístico)
11	institucional	Reflejada en la obsolescencia y rigidez de las instituciones, especialmente las jurídicas, donde la burocracia, la prevalencia de la decisión política, el dominio de criterios personalistas, etc., impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analfabetismo digital en la prevención de eventos adversos ○ Capacitación de gestión de crisis de los propios CDE ○ Confusión de problemas estructurales con problemas emergentes ○ 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.) ○ No se cuenta con lugares adecuados para atender a personas ante olas de frío ○ Obsolescencia y rigidez de las instituciones ○ Falta trabajo interinstitucional (falta de coordinación y comunicación entre idóneos) ○ Falta de protocolos ○ Falta de equipamiento y/o tecnología ○ Falta de mantenimiento y aseguramiento de la continuidad de planes, simulacros ○ Fallas en las barreras sanitarias del aeropuerto internacional (alternativo) de Santa Bernardina ○ Falta de control del ganado en establecimientos rurales (animales sueltos)

Fuente: Wilches-Chaux, 1988 y Lavell Thomas, 1993. Grilla: elaboración propia de la Dirección Nacional SINAE.

Matriz de Riesgo:

Se presenta a continuación la Matriz de Riesgo resultante de la ponderación realizada en la etapa preparatoria del Taller de Planificación regional. Para ello, se utilizó la herramienta propuesta en la Guía 3 Planificación del SINAЕ (edición 2015).

Cabe aclarar que esta Matriz no se basa en conocimiento científico existente, sino en el conocimiento experto de los participantes. Son primeras aproximaciones del proceso regional a un acuerdo intersubjetivo⁹, tomando como base dos de las cuatro dimensiones del riesgo: *peligrosidades*¹⁰ 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 de evaluación sugeridos (pero no únicos) 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

⁹ Ver el dispositivo técnico en el Capítulo II – Antecedentes y Propuesta, Manual de Planificación SINAЕ.

¹⁰ También conocidas por las denominaciones “amenazas” o “eventos adversos”.

Con las ponderaciones anteriores, se procede a construir colectivamente la Matriz de Riesgos y con ella quedan configurados los niveles de riesgo

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



Matriz de Riesgo REGIÓN CENTRO

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

Fuente: Matriz de riesgo elaborada en la etapa preparatoria del Taller de planificación de la Región Centro. No se basa en conocimiento científico existente, sino en el conocimiento experto de los participantes.

Con ésta producción regional, nos aproximamos a los riesgos desde la mirada y la experiencia territorial e interinstitucional de los actores del Estado que participan del Sistema en ésta Región. Esta elaboración, podemos decir que es la primera que se realiza con éstas características.



Mapa de Riesgo:



Mapa de Recursos:



APROXIMACIÓN REGIONAL A LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN

En este apartado haremos foco en la producción de la Etapa de Implementación Estratégica, en particular en la primera parte “diagnóstica” desarrollada en las instancias del Taller de planificación.

- 1) *Análisis situacional dialógico*¹¹, tendencias del contexto, condicionamientos, potencialidades y actores involucrados;
- 2) Identificación de los *problemas de gestión*¹² y los *procesos positivos* que ya se vienen desarrollando;
- 3) Elaboración de un *modelo problemático* (mapa diagnóstico y para la toma de decisiones)¹³, que descubre las relaciones causales múltiples entre problemas –combinando también los procesos positivos-, según tres dimensiones: la protección de las personas, la protección del ambiente y la protección de los bienes de significación¹⁴.

¹¹ “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

“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)

¹² 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). Distinto a los problemas del conocimiento abordados por la ciencia con sus métodos específicos.

¹³ Éste es uno de los momentos técnicos centrales del dispositivo metodológico, donde se trabaja más fuertemente en lo que refiere al acuerdo intersubjetivo 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. Ello requiere de establecer relaciones causales entre los problemas de gestión identificados anteriormente.

¹⁴ Según se establece en la Ley Nacional de creación del SINAIE.

Análisis de Situación ¹⁵



Tendencias

Estructurales (global-regional)

- Aumento del transporte terrestre
- Cambio climático
- Degradación del medio ambiente
- Gestión de riesgos
- Migraciones
- Prevención
- Tránsito de personas
- Tránsito vehicular
- Uso indiscriminado de sustancias tóxicas

No estructurales (regional-local)

- Aedes (enfermedades transmitidas por vectores)
- Análisis locales: - mirada objetiva previsor; - organización
- Aumento de industrias de gran porte (parque eólico, papeleras, molinos etc.)
- Elaboración de planes de gestión integral del riesgo
- Fenómenos meteorológicos adversos

¹⁵ Ver GUÍA 3 - Planificación SINAIE (edición 2015). “El análisis situacional y dialógico se realiza colectivamente, y se va registrando en papelógrafos (registro público y único del proceso) que ordenan y sistematizan el diálogo según cuatro aspectos de indagación: *TENDENCIAS* (estructurales -mundiales- y no estructurales -América Latina, región, MERCOSUR-), *CONDICIONANTES* (restricciones -externas al proceso-, deficiencias -propias de los actores que participan del proceso-, riesgos, potencialidades -aquello en estado “latente”, positivo o negativo, que todavía no ocurre pero puede ocurrir-), *PROCESOS POSITIVOS* (acciones que se están llevando adelante en el presente y que consideramos que contribuyen a disminuir o mitigar la problemática existente) y *ACTORES* (involucrados, necesarios, interesados en la resolución de la problemática).”

Procesos Positivos

- Aumento de relaciones diplomáticas
- Campaña por dengue con recursos del Comité
- Campañas de prevención – accidentes de tránsito
- Capacidad de aprendizaje sobre operativas (acción – re planificación – cuestionamientos – evaluaciones)
- Capacitación regional y departamental
- Capacitaciones específicas sobre temas actuales
- Compromisos de gestión
- Conciencia de países desarrollados en cambio climático (cumbres)
- Conformación de la comisión de cuenca del Río Yí
- Consolidación, integración, compromiso, coordinación y liderazgo del Comité
- Construcción conjunta – Riesgos – prevención etc.
- Construcción de conciencia ciudadana (técnicas de evacuación, colaboración, responsabilidad)
- Credibilidad pública de Comité
- Disminución de la erosión
- Educación ambiental más avanzada
- Evaluación post evento logrando mejoras en eventos futuros (no se logra aun a nivel regional)
- Forestación
- Intercambio cultural
- Lecciones aprendidas
- Ley 18621 (SINAE)
- Ley de ordenamiento territorial y medioambiente
- Medidas de control – auditorías que den garantías
- Objetivos sanitarios nacionales
- Ordenamiento territorial
- Planes de manejo de suelos
- Planificación de los sistemas de producción
- Planificación previa al evento
- Políticas públicas a largo plazo
- Protocolización de estándares de actuación
- Registro mediante declaración jurada de evacuados
- Sistema de gestión de donaciones
- Trazabilidad (salud animal)
- “Alimentación para celíacos”

Actores

- Actores políticos
- Agregar salud privada, empresas privadas y ministerios que no integran el Comité
- CECOED
- Ciudadanía
- Comercios
- Comité de Emergencias (CDE)
- Empresas
- Entes Públicos (ANEP, ANTEL, UTE, OSE)
- Instituciones departamentales
- Intervención de la policía comunitaria
- Medios de comunicación (escrita y oral)
- Org. sociales (nacionales e internacionales)
- Poder judicial (más compromiso)
- Poder legislativo (más compromiso)

- SINAIE
- Sindicatos
- Sociedad civil



Condicionantes

Restricciones (externas)

- Criterios particulares – en contraposición de una postura general
- Legislaciones
- Poder judicial (en situación emergencia – evacuación)
- Declaración de la emergencia a nivel departamental

Deficiencias (internas)

- Acceso a información internacional sobre normativas
- Cambio de actores institucionales
- Capacitación
- Capacitación afectados y respondedores – atención psicológica
- Control vehículos con sustancias peligrosas en forma conjunta
- Dificultad para crear conciencia en la ciudadanía
- Falta de locomoción propia del CECOED
- Falta de Protocolos a diferentes niveles
- Imprudencia en valorización de riesgos
- Insumos materiales escasos (vehículos – logística etc.)
- 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
- Presupuesto
- Reglamentación de la ley
- Solicitar talleres de capacitación con el poder judicial para unificar y definir actuación en casos de emergencia (evacuación) (riesgos estructurales)

Potencialidades negativas

- Afectaciones medio ambiente
- Atentados terroristas
- Caída de meteoritos – Basura espacial
- Desgaste de rutas
- Incapacidad de gestión (politización)
- Recursos distribuidos negativamente y centralizados

Potencialidades positivas

- Ayuda externa (logística – insumos –apoyo económico – etc.) (ONG, embajadas, etc.)
- Controles
- Crear una página web de sistema de información
- Dimensiones territoriales – susceptibles de buen monitoreo y gestión
- Emprendimientos agro-industriales
- Generar reglamentación clara
- Mujeres coordinadoras CECOED
- Simulacros



Problemas de gestión:

Cabe señalar al respecto que, este tipo de problemas, es particular. Es decir que, dentro del universo de “problemas”, tienen sus propias características. 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.

Según Mario Robirosa (1979) y Carlos Matus (1998), 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 listado de problemas identificados durante el Taller de planificación de la Región Centro¹⁶:

1. Falta de concientización de la dimensión y alcance de la contaminación ambiental. "El problema es de otro"
2. Falta de compromiso de los diferentes actores (institucionales y población)
3. Falta de lineamientos claros de las instituciones integrantes del Comité de Emergencia
4. No entender o no apropiarse de la descentralización que tiene el SINA E
5. Insuficiente contralor y aplicación de la normativa existente
6. Falta de capacitación y educación de la sociedad en situaciones de riesgo provocados por eventos adversos
7. Pesca ilegal que provoca la disminución o desaparición de especies
8. Extracción de arena ilegal en ríos y arroyos de la zona
9. Deforestación del monte nativo
10. Inexistencia o mínima existencia de planes de destino final de basura/chatarra que favorece la reproducción de vectores
11. Uso inadecuado de agroquímicos y fertilizantes
12. Contaminación de aguas por mal manejo de efluentes (tambos, industrias, etc.)
13. Feed lot generados en la cercanía de cuencas de agua

¹⁶ Ver GUÍA 3 – Planificación SINA E (edición 2015). “En función del Análisis de Situación elaborado colectivamente y registrado en los papelógrafos a la vista de todos/as, se propone que se redacten y escriban en forma individual cinco (5) *PROBLEMAS* que a criterio de cada persona sean fundamentales, en relación a la Gestión de Riesgos en el departamento o región, en cinco (5) tarjetas/papeles separados, con letra grande y clara (para que pueda ser leído a cierta distancia).

Luego, se realiza un proceso colectivo de control, ajuste y clasificación de los mismos, que consiste en realizar una ronda leyendo en voz alta en cada grupo uno a uno, mientras el resto de las personas participantes escuchan y evalúan si: (a) ¿es comprensible y/o está claramente redactado?, (b) ¿es un problema o no?, (c) ¿lo comparte el colectivo? ¿consensuamos la existencia de ese problema?, (d) lo clasificamos agrupando aquellos problemas que tienen cierta afinidad o se relacionan en el marco de un mismo “proceso”, en el centro del espacio en el cual se está trabajando colectivamente.

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

14. Falta de un sistema de gestión integral de residuos (producción, clasificación, reutilización, destino final)
15. Falta de consenso en la mirada de la Gestión de Riesgo
16. Falta de protocolos transversales consensuados y actualizados
17. Aumento de la circulación de sustancias peligrosas en rutas, caminos y vías férreas
18. Contaminación ambiental
19. Falta de saneamiento
20. Falta de un sistema alternativo eficiente ante la no existencia de saneamiento
21. Falta de procedimientos y protocolos, y su aplicación
22. La infraestructura vial no acompaña el crecimiento industrial y parque automotriz
23. Falta de vehículos para traslado de agua a zonas rurales en eventos de sequía
24. Tenemos autonomía que no nos atrevemos a usar
25. Derrame de sustancias peligrosas. Existe mayor responsabilidad de siniestro
26. Esperamos directrices centrales sin dimensionar el poder total del SINA
27. Falta ayuda psicológica ante cualquier evento
28. Necesidad de incorporar otros sectores (Ej: poder judicial)
29. Falta de protección legal a los integrantes del Comité de Emergencia y CECOED
30. Escasas oportunidades laborales
31. No disponibilidad de vehículos (para CECOED y para emergencias en general)
32. Falta de recursos e insumos (humano, técnicos y materiales)
33. Falta de equipamiento adecuado (actualización, instalación)
34. Aumento de frecuencia de eventos extremos
35. Ausencia de soluciones habitacionales definitivas
36. Ausencia de la percepción del riesgo de los eventos
37. La identidad y la cultura afectan el desarraigo del origen
38. Existen familias viviendo en zonas inundables
39. Politización de la emergencia
40. Mediatización de la emergencia
41. Falta de prevención
42. Ausencia de alternativas económicas
43. No funcionamiento de alguno CECOED y Comités de Emergencia
44. Falta de unificación de protocolos
45. Falta de coordinación interinstitucional
46. Inadecuada comunicación
47. Carencia de la coordinación y articulación entre actores
48. Dificultades en el proceso de habilitación - transporte de materiales peligrosos
49. Ausencia del cumplimiento territorial
50. Insuficiente relevamiento de familias
51. Ausencia de registro único para el relevamiento
52. Inadecuado manejo de residuos y su destino final
53. Falta de un grupo técnico para el después del evento de emergencia
54. Mayor probabilidad de enfermedades transmisibles
55. Carencia en la inocuidad alimentaria
56. Aumento de siniestros y accidentes de diversa índole
57. Lesiones por mayor exposición al riesgo de diversa índoles
58. Mayor problema de consumo de sustancias
59. Violencias
60. Mayor número de suicidios y problemas de salud mental
61. Aumento de la conflictividad social

62. Insuficiente capacitación en emergencia de quienes actúan en eventos
63. Diferentes prioridades - Globalización - Inmediatez
64. Insuficientes encuentros regionales para llegar a la mejor solución ante las emergencias
65. Normas inadecuadas al desarrollo
66. Mayor riesgo de daños a bienes de significación
67. Falta de legitimación de la información y de la acción
68. Escaso conocimiento por parte de la ciudadanía por parte de la competencia del SINAIE – Falta de conocimiento del rol del CECOED – Falta de integración de instituciones privadas
69. Insuficiente conocimiento y control en el transporte de materiales peligrosos
70. Falta de Gestión de Riesgos ante el desarrollo
71. Inadecuado manejo de difusión de la información
72. Falta de toma de conciencia de la población en relación a la inseguridad vial
73. Inadecuado diseño urbano y rutas
74. No cumplimiento de normas
75. Accidentes de tránsito
76. Falta de mantenimiento de las rutas nacionales
77. Aumento de parque automotriz
78. Aumento de cargas transportadas
79. Falta de previsión por cambios climáticos
80. Escaso acceso de familias a viviendas de otras zonas
81. No tenemos incorporado la integralidad del riesgo
82. No integración en la planificación de riesgo
83. No refrendado de protocolos por parte de todas las instituciones
84. Falta de decisión política
85. Falta de personal
86. Fiscalización y control de áreas inundables insuficiente
87. Escasa o nula responsabilidad social y empresarial
88. Falta de capacitación



Procesos Positivos:

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 de los riesgos.

A continuación, presentamos el listado de procesos positivos que se registraron en la Región Centro¹⁷:

- 500. Capacitación frente a los diferentes riesgos
- 501. Manejo adaptativo en los predios (rata, animales, panteras, agua, forestación)
- 502. Plan de restauración del monte nativo
- 503. Plan de manejo de suelo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- 504. Legislación existente de protección del medio ambiente
- 505. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca participa del Comité Departamental de Emergencia
- 506. Manejo de las cuencas (industria, agricultura, pesca, alambrado de fuentes de agua)
- 507. Reuniones mensuales CECOED
- 508. Los talleres de planificación regional
- 509. El intercambio de experiencias de los departamentos de la región en reuniones de planificación
- 510. Interacción entre los CECOED - Capacitación en Gestión de Riesgos
- 511. Se mejora con estos encuentros y se adquieren conocimientos y enseñanzas
- 512. Integración de diferentes actores para actuar frente a situaciones complejas
- 513. Proceso de aprendizaje de los CECOED (buenas prácticas)
- 514. Comunicación
- 515. Capacitación de diferentes actores
- 516. Ley de inversiones
- 517. Poner en la agenda y en los objetivos la Gestión Integral de Riesgos
- 518. Mayor presencia de sectorialidades (OSE, INUMET)
- 519. La continuidad de actores intervinientes
- 520. Apoyo interinstitucional
- 521. Respuesta rápida de gente evacuada
- 522. Capacitación y comunicación entre los CECOED e instituciones
- 523. Reuniones regionales
- 524. Mayor proximidad y encuentro de actores regionales que permite intercambio
- 525. La creación de estos espacios integradores
- 526. Educación
- 527. Capacitación de voluntarios
- 528. La integración de saberes, experiencias e inquietudes
- 529. Trabajo proactivo – Reuniones de planificación y trabajo
- 530. Capacitaciones (locales y por parte del SINAIE)
- 531. Encuentros regionales
- 532. Capacitación e información
- 533. Se está tomando más conciencia de las problemáticas y eventos

¹⁷ Se propuso que se redacten y escriban en forma individual tres (3) *PROCESOS POSITIVOS* que a criterio de cada persona sean fundamentales, en relación a la Gestión de Riesgos en el departamento o región, en tres (3) tarjetas/papeles separados, con letra grande y clara (para que pueda ser leído a cierta distancia).

534. Instituciones reunidas para planificar

535. El poder intercambiar ideas para mejorar la labor que nos compete



Modelo Integrado de Procesamiento Problemático (MIPP):

Este momento técnico se configura a partir de una herramienta que propone relacionar causalmente los problemas identificados en el apartado anterior, 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.¹⁸

El MIPP resultante del Taller de planificación que aquí presentamos, fue útil para instalar la discusión e iniciar la reflexión colectiva sobre por qué existen los problemas que existen según los actores presentes y cómo se explican y funcionan los procesos de configuración de los mismos.

El MIPP resultante del Taller de planificación que aquí presentamos, fue útil para instalar la discusión e iniciar la reflexión colectiva sobre por qué existen los problemas que existen según los actores presentes 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 SINAЕ, por cómo fue pensado y diseñado en su Ley de creación, necesita desarrollar este tipo de prácticas y capacidades intersectoriales, interdisciplinarias, entre la diversidad de actores que lo integran.

El Modelo Integrado de Procesamiento Problemático se elabora en dos pasos centrales.

Primero se establecen las relaciones causales explicativas de los problemas identificados en ese sector de realidad, 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.

En segundo lugar y una vez organizada la explicación del funcionamiento general, se realiza una nueva mirada al conjunto y ahora sí se pondera intersubjetivamente qué problemas el colectivo considera más críticos, o inaceptable que sigan ocurriendo, que habitualmente son más complejos y 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

¹⁸ Es importante aclarar que este “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”, con el objetivo de obtener las mejores condiciones para tomar decisiones juntos y poder transformar ese sector de realidad.

probablemente abordables en el corto o mediano plazo, identificándolos con un borde de doble línea.

Entonces, el modelo problemático de la Región Centro, se puede 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 intersubjetivamente por el colectivo que las trabajó, lo que puede resultar en sentidos inversos a los que se podría haber finalmente consignado.

El modelo problemático que se adjunta al presente documento, consigna 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 se agregaron algunos problemas críticos y algunos frentes de ataque. 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.

A modo de ejemplo de la lectura del modelo de la Región Centro, seguiremos la secuencia explicativa del problema crítico identificado en el mapa con el número 1 en color amarillo y el número 174 del listado de problemas, que en parte explica el problema 145. “*La población corre riesgo de pérdida de vidas y/o de salud por eventos adversos de origen natural o antrópico*”, se explica en parte porque existen:

(38) “*Existen familias viviendo en zonas inundables*”; se explica en parte

- por (86) “*Fiscalización y control de áreas inundables insuficiente*”; que se explica en parte
 - por (84) “*Falta de decisión política*”;
 - por (85) “*Falta de personal*”;
 - por (79) “*Falta de previsión por cambios climáticos*”;
 - por (5) “*Insuficiente contralor y aplicación de la normativa existente*”
- por (36) “*Ausencia de percepción del riesgo de los eventos*”; que se explican en parte
 - por la (62) “*Insuficiente capacitación en emergencias de quienes actúan en eventos*”; que a su vez se explican en parte
 - por la (64) “*Insuficientes encuentros regionales para llegar a la mejor solución ante las emergencias*”;
- por (35) “*Ausencia de soluciones habitacionales definitivas*”; que se explica en parte
 - por (42) “*Ausencia de alternativas económicas*”;

- por (74) **“No cumplimiento de normas”**; que se explica en parte
 - por (87) **“Escasa o nula responsabilidad social y empresarial”**;
 - por (72) **“Falta de toma de conciencia de la población en relación a la inseguridad vial”**;
 - por (5) **“Insuficiente contralor y aplicación de la normativa existente”** ; que sucede en parte
 - por (1) **“Falta de concientización de la dimensión y alcance de la contaminación ambiental. ‘El problema es de otro’** “; que se explica en parte
 - ◆ por (6) **“Falta de capacitación y educación de la sociedad en situaciones de riesgo provocados por eventos adversos”**; que sucede en parte
 - por (3) **“Falta de lineamientos claros de las instituciones integrantes del Comité Departamental de Emergencias (CDE)”**
- por (49) **“Ausencia del cumplimiento del ordenamiento territorial”**; que se explica en parte
 - por (51) **“Ausencia de registro único para el relevamiento”**; que sucede en parte
 - por (50) **“Insuficiente relevamiento de familias”**
- por (41) **“Falta de prevención”**; que se explica en parte por
 - por (47) **“Carencia de coordinación y articulación entre actores”**; y (45) **“Falta de coordinación interinstitucional”**; que sucede en parte
 - por (46) **“Inadecuada comunicación”**
- por (65) **“Normas inadecuadas al desarrollo”**
- por (34) **“Aumento de frecuencia de eventos adversos”**;

PRIMERA VERSIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO REGIONAL

Momento estratégico:

A continuación, se presentan las estrategias y acciones que se elaboraron en el Taller de planificación regional para abordar los problemas de ataque (corto y mediano plazo) y que apuntan a disminuir, mejorar las condiciones, o ir resolviendo, aquellos problemas considerados como los más críticos (largo plazo) de la región en materia de gestión de riesgos.

Dada la diversidad de recorridos de las personas participantes del Taller de planificación, que la Etapa Preparatoria fue reducida a su mínima expresión para no complejizar la operatoria de la propuesta general y que se trató de una primera situación de trabajo interinstitucional de planificación; no se hizo énfasis en la redacción de estrategias como tales, sino que se aceptó y asumió a los postulados propositivos de diversa naturaleza e incluso desagregados, como un “momento estratégico” para abordar los problemas de ataque. Fue respetada y transcripta literalmente la distinción entre “estrategias” y “acciones” registrada por los y las participantes del Taller en sus correspondientes columnas.

Las estrategias con sus acciones fueron testeadas en su viabilidad¹⁹ durante el Taller de planificación, se asumieron como viables y se procedió a ensayar una primera versión de diseño y programación de las mismas.

¹⁹ La viabilidad que se propuso testear es de tipo “política”, en el sentido amplio de la palabra (más allá del significado político-partidario) y en función de la voluntad de los actores intervinientes (involucrados, necesarios e interesados) en la resolución de la problemática de la que se trate.

Frente de ataque 1

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones Tareas
E1	Falta de un sistema de gestión integral de residuos. (reducción, clasificación, reutilización, destino final)	Falta de concientización de la dimensión y alcance de la contaminación ambiental. Inadecuado manejo de los residuos y su destino final Inexistencia o mínima existencia de planes de destino final de basura y chatarra que favorece una reproducción de vectores.	A- Concientización y educación de la población en materia de gestión integral de residuos B- Planes de estudio que contengan esta temática.	1 - Charlas Talleres (Docentes, escuelas, población, población en general) (Aumentar) (A) 2- Folletería (Aumentar) (A) 3- Campañas con medios de comunicación (Aumentar) (A) 4- Cursos a los recicladores y clasificadores de residuos 5- Crear plantas de residuos sólidos urbanos <ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar contenedores adecuados para la clasificación - Eliminar vertederos a cielo abierto

E1	Tareas específicas	Plazos	Responsables	Recursos existentes	Modo de funcionamiento del grupo responsable
1	Coordinación con centros de enseñanza a todo nivel y otros actores institucionales (MIDES, Intendencia, ASSE, etc.)	Año lectivo	Actores institucionales referenciales	Infraestructura y personal	Especialistas (definir)
2	Diseño y distribución de folletería y comunicación	Año lectivo	Actores institucionales referenciales	Infraestructura y personal	Previsión presupuestal
3	Diseño y distribución de folletería y comunicación	Año lectivo	Actores institucionales referenciales	Infraestructura y personal	Previsión presupuestal
4	Capacitación a recicladores, recolectores y clasificadores	Comienzo marzo 2017	Actores institucionales referenciales	Infraestructura y personal	Previsión presupuestal
5	Proyecto general que incluya planta, contenedores y vertederos	Urgente	Actores políticos institucionales y técnicos especialistas	Personal	Previsión presupuestal

Frente de ataque 2

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E2	Falta de gestión de riesgo ante el desarrollo	<p>Falta de prevención y previsión.</p> <p>Falta de cumplimiento de directrices de ordenamiento territorial. (A)</p> <p>Debilidad de coordinación y articulación entre actores. (B)</p> <p>Ajustes de funcionamiento de CECOED y comité de emergencias.</p> <p>Normas no adecuadas al desarrollo (Actualización)</p> <p>Falta de recursos técnicos capacitados</p>	<p>A- Elaborar un plan con que conozca sectores y puntos críticos y aborde el control y fiscal así como la sensibilización en el riesgo y conocimiento de disposiciones legales.</p> <p>B- Construcción de una agenda con lineamientos de gestión de riesgo en el desarrollo.</p>	<p>A1 Estudios de situación</p> <p>A2 Control – Fiscalización – AP. De normativas</p> <p>A3 Sensibilización educación comunidad – comunicación del riesgo y de normas</p> <p>A4 Sensibilización – educación – Actores institucionales (Talleres)</p> <p>B1 Capacitación a instituciones Asesoramiento a instituciones</p> <p>Proceso de legitimación y fortalecimiento de CECOED y CDE</p> <p>Construir calendario de trabajo para agenda.</p>

E2	Tareas Específicas	Plazos	Responsables
A1	<p>A) Relevamiento (industrial, agropecuarias, energía y minería)</p> <p>B) Consulta a la ciudadanía y actores clave</p>	<p>A) 90 días</p> <p>B) 90 días</p>	<p>A) MGAP, MIEM, ID, INE, OSE, UTE, MD, CDE-CECOED</p> <p>B) UDELAR, MIDES, MI, ID, Municipios</p>
A2	<p>A) Acuerdo de operativos entre actores (Quien o quienes)</p> <p>B) Ejecución de operativos de control</p>	<p>A) 60 días</p> <p>B) 180 días</p>	<p>A) MGAP, MIEM, MDN, MI, Intendencia</p> <p>B) MGAP, MIEM, MDN, MI, Intendencia</p>
A3 y A4	<p>A) Capacitación</p> <p>B) Campaña masivas</p> <p>C) Campaña educativa en centros de enseñanza</p>	<p>A) 180 días</p> <p>B) 180 días</p> <p>C) 180 días</p>	<p>A) MEC, MSP, MI</p> <p>B) MEC, MSP, MI</p> <p>C) MEC, MSP, MI</p>

Frente de ataque 3

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E3	Ausencia de percepción del riesgo de los eventos adversos de origen natural o antrópico	<p>Politización y mediatización de la emergencia</p> <p>Insuficiente capacitación en emergencias de quienes actúan en eventos</p> <p>Falta de recursos (materiales logísticos, tecnológicos) de los organismos intervinientes</p> <p>Falta de capacitación y educación de la sociedad en situaciones de riesgos provocados por eventos adversos.</p> <p>La idiosincrasia de la población afecta el desarrollo de la gestión de los procesos.</p>	<p>Sensibilización y formación que permita mayor involucramiento de la población</p> <p>Plan de comunicación que contemple diferentes herramientas</p>	<p>1 Implementación de talleres con la población que generen proximidad y confianza.</p> <p>2 Capacitación y educación de los actores que actúan en situaciones de riesgo.</p> <p>3 Establecer vocero/s oficial/es para brindar información.</p> <p>4 Campañas de publicidad</p>

E3	Tareas Especificas
	<p>1 A Gestionar la incorporación percepción riesgo a la escuela de seguridad ciudadana por parte de la policía comunitaria.</p> <p>1B Talleres informativos referente a reglamentaciones y normativas por parte del CECEOED e intendencias.</p> <p>2 A Encuentros regionales para capacitación y actualización de los CECEOED por parte del SINAE.</p> <p>2B Otorgamiento de becas a los integrantes del CECEOED para capacitaciones en el extranjero.</p> <p>3A Designar a los voceros en el marco del Comités Departamental de emergencias para cada situación.</p> <p>4 A Realizar propagandas informativas en distintos medios de comunicación.</p>

Frente de ataque 4

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E 4	Existen familias viviendo en zonas inundables	<p>Carencias en la coordinación y articulación entre actores.</p> <p>Normas no adecuadas al desarrollo</p> <p>Falta de previsión y prevención</p>	<p>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.</p>	<p>Optimizar la protocolización de la respuesta en forma consensuada entre los actores interinstitucionales y la población afectada.</p> <p>Proponer la necesidad de dotar de presupuesto: cartera de tierras, servicios, planes adecuados de viviendas, equipos multidisciplinarios de cercanías para trabajar con las familias</p> <p>Durante el proceso de erradicación del problema, mitigar a través de acciones: realojos, brindar contención.</p> <p>Sensibilizar sobre los planes de GIR para que sean integrados a las planificaciones estratégicas.</p> <p>Reunir los organismos competentes y colectivizar los saberes específicos de cada institución.</p> <p>Conformar un grupo de trabajo ampliado que interactúe con el objetivo de disminuir el número de familias en zonas inundables</p>

Frente de ataque 5

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E5	Contaminación del agua por mal manejo de efluentes (tambos, industrias, etc.)	<p>Falta de saneamiento</p> <p>Feed Lots generados en las cercanías de las fuentes de agua.</p> <p>Insuficiente contralor y aplicación de la normativa existente.</p> <p>Falta de concientización de la dimensión y alcance de la contaminación ambiental “el problema es de otro”.</p> <p>Uso inadecuado de agroquímicos y fertilizantes</p> <p>Falta de compromiso de los diferentes actores (instituciones y población)</p> <p>Falta de conocimiento del trabajo que se están realizando por las diferentes instituciones en la temática.</p> <p>Sequia + contaminación = menos agua potable</p>	<p>Genera 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.</p> <p>Recopilación de todas las estrategias que se están ejecutando y atendiendo la temática de contaminación del agua.</p> <p>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.</p> <p>Identificar y protocolizar líneas de acción ante la emergencia surgidas a raíz del problema de contaminación.</p>

Agenda

La última Etapa propuesta y realizada en el proceso de planificación de 2016, la definimos como de Integración, y se plasmó en un Encuentro²⁰ de dos jornadas en Montevideo con la participación de más de 145 personas de todo el país. Allí se realizó una presentación de lo producido en las seis regiones, luego cada región elaboró una agenda de trabajo para 2017 transcrita a continuación, y finalmente se trabajó en una integración de aportes regionales hacia una política nacional.

REGIÓN	AGENDA de trabajo para 2017	OBSERVACIONES O COMENTARIOS
CENTRO	Matriz de Riesgos (identificación de criterios y actualizarla) Buenas prácticas en la región en cuanto a: comunicación, donación, registro de afectados (declaración jurada), simulacros y simulaciones Discusión de planes (según prioridades de la Matriz de Riesgos) Actualización de recursos regionales Cronograma de encuentros bimensuales: presenciales y a distancia	



²⁰ Encuentro "Convergencia regional hacia una política nacional de gestión de riesgos", realizado el 17 y 18 de noviembre de 2016.

CAPÍTULO 3

Algunos comentarios y reflexiones

SOBRE EL QUÉ Y EL CÓMO

Las estrategias y acciones del Plan de Trabajo de la Región Centro, apuntan a resolver lo que metodológicamente definimos como “problemas 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 la región Centro. Personas, situaciones, instituciones, recursos, relaciones, concretos de esta realidad regional. Tal vez no se trata de “grandes” estrategias, porque lo que buscan es una transformación de esas realidades, resolviendo problemas que dificultan la gestión 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 relación a la planificación más extendida en el ámbito técnico y profesional, que responde a modos de abordaje de problemas del conocimiento y no de la acción.

Trabajar sobre problemas de la acción 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 de ataque.

A su vez, también 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.

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 en 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, considerando que en un inicio, se trata de una suerte de “línea de base” desde el territorio y a nivel regional, sobre la cual comenzar a construir la gestión integral del riesgo que nos señala la Ley de creación del SINAЕ.

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. Eso agregará mayor complejidad a la práctica, pero le proporcionará mayor realismo, riqueza, profundidad y certeza, no solo a la hora diagnóstica, sino también, al momento estratégico para abordar las problemáticas y llevar las acciones adelante. Cabe recordar lo que con respecto a éste 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 ésta 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 a los 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 solo 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, permitirá al mismo tiempo incidir en el aspecto cultural de ésta problemática en nuestro país, propiciando mejores condiciones para gestionar riesgos-incertidumbres.

Como podremos ver en los cuadros a continuación 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 SINAE 2016

MARCO DE ACCION DE HYOGO		MARCO DE SENDAI	LO QUE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL SINAE 2016 CONLLEVA
Prioridad de Acción N° 1 Garantizar que la RRD sea prioridad a nivel nacional y local, con una fuerte base institucional para su implementación		Prioridad de Acción N° 2 Gobernanza del Riesgo 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 los propios miembros del sistema, dirigido tanto a los miembros del sistema como a los decisores políticos. Modelo de gestión.
Prioridad de Acción N° 2 Identificar, evaluar y monitorear riesgos de desastres y fortalecer los SAT		Prioridad de Acción N° 1 Conocimiento del Riesgo: 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.
Prioridad de Acción N° 3 Usar el conocimiento, la innovación y la educación para construir una cultura de seguridad y resiliencia a todos los niveles			Prioridad de Acción N° 3 Inversión en RRD para la Resiliencia: - Reducir el riesgo - Prevenir la generación de nuevos riesgos.
Prioridad de Acción N° 4 Reducir los factores subyacentes del riesgo [PREVENCION]		Prioridad de Acción N° 4 Preparativos para la Respuesta & Mejor Reconstrucción: - 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	VINCULACION CON CAMBIO CLIMATICO
<p>Prioridad de Acción N° 2 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 los propios miembros del sistema, dirigido tanto a los miembros del sistema como a los 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>Prioridad de Acción N° 1 Conocimiento del Riesgo: 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 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.</p> <p>El intercambio de conocimientos, la capacitación en servicio del funcionariado local y la formación en el tema resultan esenciales.</p>
<p>Prioridad de Acción N° 3 Inversión en RRD para la Resiliencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducir el riesgo - Prevenir la generación de nuevos riesgos. 	<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.</p>

		<p>Para esto se requieren herramientas específicas que permitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizar a las poblaciones locales sobre las necesidades de adaptación y mitigación frente al cambio climático • Orientar las acciones de gobierno para lograr ciudades más amigables • Repensar los asuntos públicos incorporando las nociones de peligrosidad, riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre • Identificar e implementar mecanismos y recursos para reducir y compensar las emisiones de gases de efecto invernadero • Abordar los riesgos asociados al cambio climático en contextos productivos
<p>Prioridad de Acción N° 4 Preparativos para la Respuesta & Mejor Reconstrucción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preparativos - Mejor reconstrucción 	<p>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.)</p>	<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 Pag. 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

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 CECEOED, que en el proceso regional que estamos documentando jugaron un papel central junto a la Dirección Nacional.

El proceso también contribuyó a la producción de conocimiento, no solo de los riesgos, sino también y como señaláramos anteriormente, de los problemas para su gestión. Esta producción 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 solo 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 su aporte al tiempo que se 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 solo 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, en el proceso de desarrollo del país.

El proceso también propone alternativas en relación a la mejora necesaria de los preparativos para la respuesta en diferentes aspectos, y evidencia 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 interinstitucional colegiada que implica cada CDE.

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 éste 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:

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 MAH²¹ e idear una manera distinta de abordar la gestión del riesgo de desastres.” (GAR, 2015:40).²²

²¹ En ese entonces la referencia internacional remitía al Marco de Acción de Hyogo.

²² Subrayado en las dos citas es nuestro.

PARTICIPACIÓN Y EVALUACIÓN

Las actividades realizadas en todo el proceso incluyen 6 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 2 jornadas de integración nacional (en Montevideo), cuyo detalle puede verse en el Cuadro 2 (Capítulo I, Propuesta).

La participación en éste 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. Solo 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	Cantidad 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 Santa Ana 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 de la Dirección Nacional, asistentes metodológicos²³ y otros expertos y autoridades que participaron en las diferentes jornadas de todo el proceso:

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

Fuente: elaboración propia

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

En Región	Total asistentes	Mujeres	Varones
Litoral norte	11	3	8
Litoral sur	10	4	6
Noreste	8	--	8
Metropolitana	12	5	7
Este	11	4	7
Centro	8	3	5

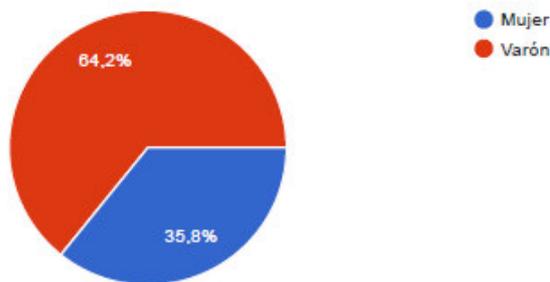
Fuente: C. Natenzon, 2016

²³ Cuatro personas de la Cooperativa Hincapié contratados a través de EUROCLIMA.

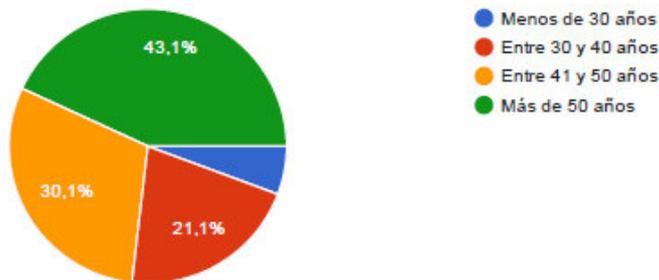
Al finalizar los talleres de planificación participativa en las regiones, la Dirección Nacional implementó en línea, una evaluación individual anónima por parte de todos los participantes. Se obtuvieron 123 respuestas, más de un 25% del total de asistentes.

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:

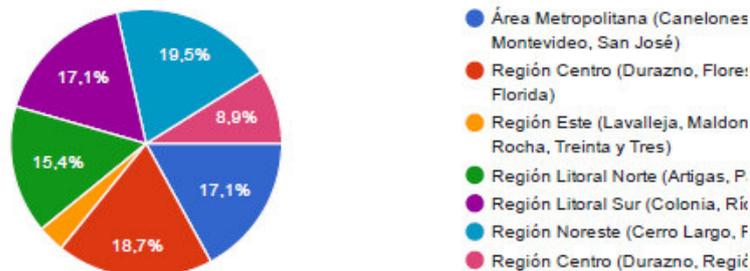
123 respuestas



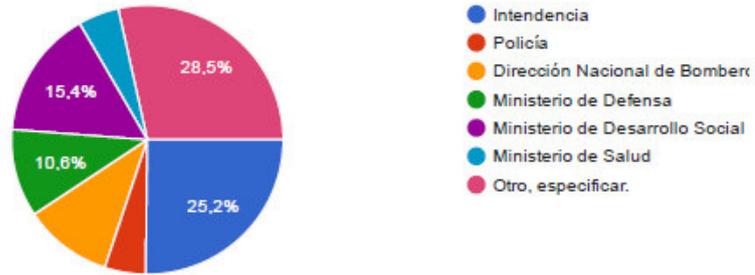
123 respuestas



123 respuestas

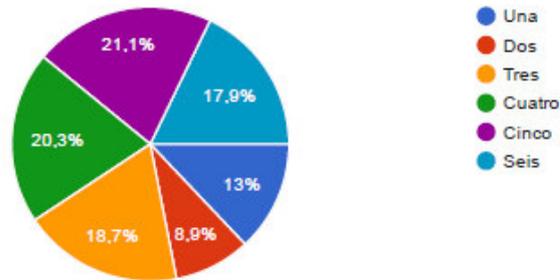


123 respuestas



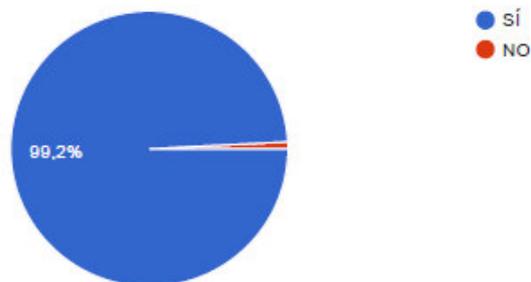
Sobre cantidad de jornadas asistidas al Taller regional correspondiente:

123 respuestas



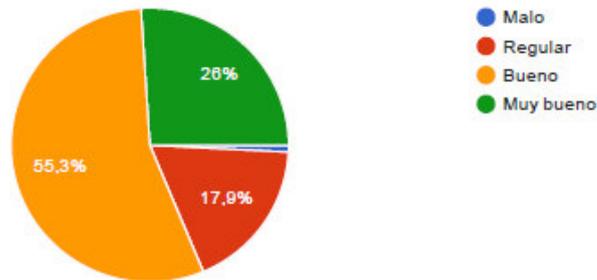
¿Considera útil la realización de un proceso participativo de planificación?

123 respuestas



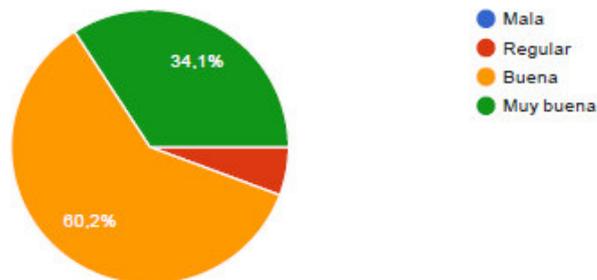
Desde su perspectiva, el proceso de planificación del que ha participado fue:

123 respuestas



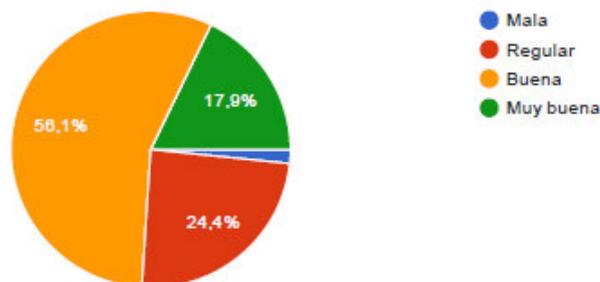
Desde su punto de vista, la organización y la logística de las actividades fue:

123 respuestas



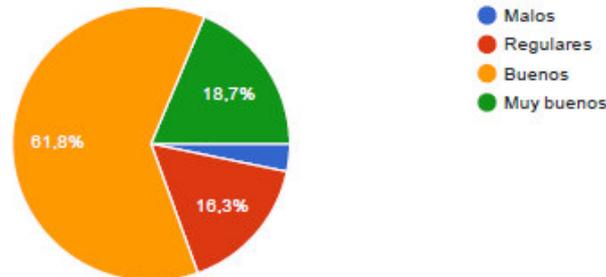
Desde su perspectiva, la metodología empleada en el proceso de planificación del que ha participado fue:

123 respuestas



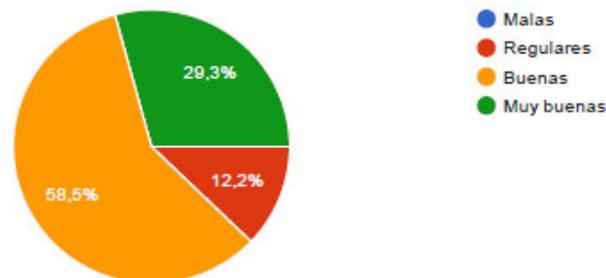
Desde su punto de vista, los materiales y las presentaciones empleadas en el proceso de planificación del que ha participado fueron:

123 respuestas



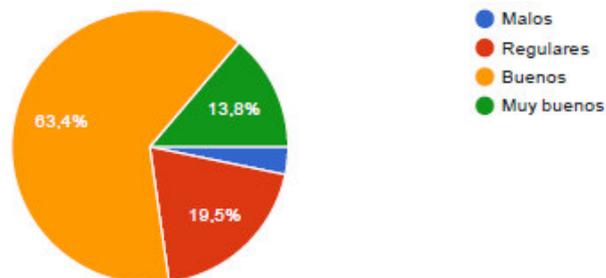
Desde su perspectiva, las exposiciones de los/as expertos/as realizadas en el marco del proceso de planificación del que ha participado fueron:

123 respuestas



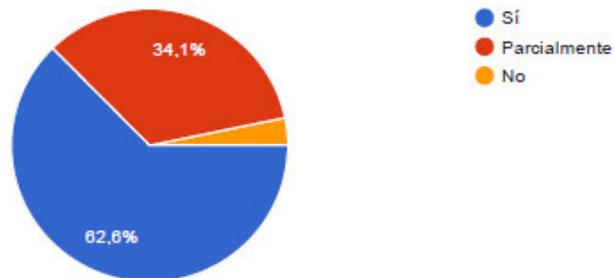
¿Cómo calificaría los avances alcanzados en los diferentes planos de trabajo (identificación de eventos adversos y vulnerabilidades, matriz de riesgos, mapa de eventos adversos y vulnerabilidades, inventario de recursos, mapa de recursos, análisis y diagnóstico de la problemática de gestión de riesgos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

123 respuestas



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

123 respuestas



Etapa Preparatoria

Región	Departamentos	Cantidad asistentes por Región	Cantidad asistentes Total
Litoral Norte	Artigas	32 personas	232 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		

Etapa Implementación Estratégica

Región	Departamento	Cantidad asistentes por Departamento	Cantidad asistentes por Región	Cantidad asistentes Total
Litoral Norte	Artigas	14 personas	68 personas	436 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		

Etapa de Integración

Región	Departamento	Cantidad asistentes por Departamento	Cantidad asistentes por Región	Cantidad asistentes Total
Litoral Norte	Artigas	5 personas	18 personas	+ 3 personas de instituciones nacionales del territorio 145 personas
	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		

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- 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, México.
- Lavell, Allan y Brenes, Alonso (2014): "Desarrollo seguro, sostenibilidad y gestión del riesgo de desastres"; en A. Bonilla Soria, I. Álvarez Echandi, S. Sáenz Breckenridge editores (2014) *POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*; FLACSO y CAF; San José, Costa Rica.
- Matus, Carlos (1998): *TEORÍA del JUEGO SOCIAL*, Sesión 1 (págs. 27-52) y Sesión 5 (págs.165-192), 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.

- 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 – UNISDIR (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.
- Poggiuese, 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/reoeste/docs/planificacion%20participativa%20y%20gestion%20asociada%20Poggiuese%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. Aspectos clave sobre adaptación y mitigación al cambio climático en Uruguay

	AREA	ASPECTOS CLAVE	FUENTE
ADAPTACION	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 ²	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	
MITIGACION	Nivel de emisiones de GEI	El 0,05% de CO ₂ e global y el 0,54% a nivel continental	CEPAL, 2010; SNRCC, 2010
		9 ton de CO ₂ e 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 CO ₂ por sector forestal (véase Figura 2)	DNE, 2013; CAIT, 2014
	Emisiones de GEI por sector	80% de CO ₂ e 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.

Nota al pie²: 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”.

ANEXO II. Apuntes de reuniones SINAIE, Claudia Natenzon

REGION CENTRO

En Durazno

Jueves 29 de setiembre de 2016 - Mañana

Asistentes, 30 personas.

Apertura realizada por los tres coordinadores. Ponen el énfasis en la capacitación.

Coordinadora de Flores: "Lo que deseo es que no sean solamente estos mojones que nos encuentren y que esto se convierta en un trabajo continuo, de todo el año, de todas y todos, los que deben estar en estos ámbitos. Porque se hace muy difícil si no están los decisores y los que trabajan en estos temas".

Walter explica la modalidad de trabajo, recuerda los antecedentes y lo hecho antes. Recuerda que la propuesta es que cada departamento este año apruebe los protocolos ya elaborados y se los pasen a la Dirección Nacional debidamente aprobados por la autoridad competente. Ahora, poner la mirada en los problemas, ver cómo podemos mejorar la gestión.

Entonces ahora se completará la etapa preparatoria.

Eventos adversos, vulnerabilidades, matriz de riesgos, mapa de riesgos, inventario de recursos, escenarios de riesgos.

"La división en regiones siempre es arbitraria".

Este taller no implica que al final seamos amigos, lo importante es que vamos a estar juntos analizando una problemática, acordando qué es lo que está pasando y cuáles son las estrategias para transformar la situación problemática y mejorar la GIR.

Matriz de riesgo como acuerdo intersubjetivo.

Hay varios mapas de riesgos: Mapas técnicos sectoriales + mapas de percepción social de riesgos + mapa resultante de la matriz de riesgos.

Sentido de la etapa de implementación estratégica.

- Los tres primeros momentos técnicos de la secuencia lógica 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**
- Elaboración colectiva de **decisiones y acuerdos** para el abordaje del problema concreto de la realidad.

Construir la plataforma de la Dirección, el plan de la Dirección, a partir de las realidades concretas de cada región y todas las regiones.

Lo que se va a hacer es complejo pero factible.

Presentación de IDU – DINAGUA

Vienen trabajando en la incorporación de la perspectiva de riesgo en la planificación y particularmente en las intervenciones territoriales (inversiones).

Alejandra Cuadrado y Rafael Rosas.

Pasar del enfoque “resolver problemas” al de reducir los riesgos.

“La vulnerabilidad no se genera ni se expresa solamente a una escala. Trabajamos con la información disponible, con múltiples fuentes”.

Departamental, local, barrial, zonal.

Definición de área Ley de centros poblados. Una zona es inundable a partir de la creciente máxima conocida más 50 cm. Pero es un criterio inviable si se aplica estrictamente. Entonces no se plantea una línea para un lado y para otro, por eso los mapas tratan de contemplar niveles de riesgo. Porque si no toda la ciudad de Durazno quedaría inhabilitada según la ley.

Rojo – Nivel alto. Se trata de desestimar la dinámica de ocupación del suelo, promover la transformación en el uso del suelo.

Anaranjado – Mitigación, tratar de adaptar las vivienda, con sistemas de alerta temprana, seguros,

Amarillo – riesgo potencial, de prevención.

Verde no lo usan porque más el riesgo nulo no existe.

Porqué usan el SIG. Por cuestiones de trabajo, para homogeneizar los resultados. Lo que no es nada sencillo porque requiere mucho trabajo de gabinete.

AVANCES EN LA REGION CENTRO:

Según el impacto de inundación clasificaron 40 ciudades según su impacto. Durazno muy alto, Trinidad bajo, y otras medio (Sarandí del Yí, Florida).

Durazno tiene un mapa de riesgo que está incorporado al Plan de ordenamiento territorial.

Registros de inundaciones. Curvas reales de inundación. Más evaluación de impacto (población afectada por esa curva),

Sarandí del Yí, Florida.

En Florida: un mapa de percepción de conflictos. Quedó como insumo para el Plan Local.

Más evaluación de impacto de la represa del Palmar. Su influencia en las inundaciones.

SAT - Sistema de alerta temprana de inundaciones que funciona en Durazno

- Qué es: para distintas peligrosidades. Pronosticar que permite anticipar con tiempo la magnitud del evento.
- Ello permite tomar medidas.

Los modelos hidrológico e hidro-dinámico (IMFIA – Fac. de Ingeniería) analizan la información y da un pronóstico. Con ello analizan si hay condiciones para lanzar un alerta. Si es así, informar al CECOED, entonces tomar medidas para reducir el daño.

Usan información de precipitaciones y caudales de los ríos. En este caso, el Río Yí.

Plan para el quinquenio:

- Finalizar los mapas de riesgo en ciudades medias y más pequeñas pero con riesgos altos.
- Registros de inundación
- Inundabilidad en el catastro nacional y registro de la propiedad inmueble
- Comunicación a la población
- Evaluación y actualización permanente de la información, trabajo conjunto con gobiernos sub nacionales y otras organismos del estado.

MAPA DE RIESGO: trabajo colectivo. De mucha gente e instituciones. Propiciar la apropiación de la herramienta. Las políticas públicas se hacen con los actores que están a cargo de dichas políticas públicas.

“Esta herramienta no es mágica ni la panacea para evitar el riesgo de inundación. Requiere otras herramientas y otras acciones que si no se hacen, si no se activan, no es eficaz”.

Es perfectible. Están revisando y afinando los protocolos para construir los mapas de riesgo.

Pregunta: Esos mapas de riesgo que ya tienen ¿fueron pasados a los CECOED?

Han pasado a distintos actores locales, no solo al CECOED. Pero sí, sin duda, el esfuerzo es poner a disposición con los SIG estas herramientas.

Pablo Aguerre, de la Dirección Nac. De Aguas.

Promete enviar información a los departamentos.

Temas de aguas urbanas.

Walter avisa que la ley se está reglamentando. Experto contratado. También recuerda que no sólo son las personas las que debemos proteger por ley sino también el ambiente y los bienes de significación.

CORTE PARA EL CAFÉ

Walter presenta los informes ya realizados sobre la gestión de riesgo en Uruguay + informes GAR.

Se solicitan las presentaciones de los departamentos. ¿Avance?

Durazno tiene el plan de emergencia pero el mapa no lo tiene sistematizado. Pero sí se han aplicado los planes.

Los otros departamentos no trajeron nada.

Entonces se organizan tres grupos. Trabajo de sistematización en inventario de recursos de la región, otro con el registro gráfico de eventos adversos y las vulnerabilidades del territorio, y un tercer grupo trabajará con probabilidad de ocurrencia y efecto esperado.

7 de flores, 9 de florida y 12 de durazno. Se distribuyen equitativamente en cada grupo.

Trabajo en grupos

ALMUERZO

En plenario se revisa lo consignado por los grupos en relación a eventos adversos y vulnerabilidades, para pasar luego la evaluación de la probabilidad de ocurrencia y el impacto esperado.

Discusión sobre el aeropuerto local, que es alternativo de Carrasco, y la barrera sanitaria.

En esta zona hay turismo de estancia y vinculado a ello, caza.

Discusión sobre falta de protocolos. Se señala que las realidades departamentales son muy diferentes.

COMENTARIO DE CLAUDIA: Hay una gran dificultad en la definición de las vulnerabilidades. Lleva mucho tiempo y discusiones importantes identificar las vulnerabilidades y redactar las consignas de manera consensuada.

Viernes 30 de septiembre de 2016

Se inicia en plenario ponderando el listado de eventos adversos y las vulnerabilidades.

Categorías: Definiciones de ponderación

EVENTOS ADVERSOS: PROBABILIDAD DE OCURRENCIA

Alta: El evento adverso ya se ha materializado en el lugar y con alta frecuencia, o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia.

Media: El evento adverso se ha manifestado con mediana frecuencia o si bien no se ha manifestado, existen indicios importantes de su futura ocurrencia.

Baja: El evento adverso nunca se ha materializado o lo ha hecho muy poco, y no existen indicios o son muy leves, que señalen su futura ocurrencia.

VULNERABILIDAD: IMPACTO ESPERADO

Severo: Eventos adversos que podrían afectar en gran medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.

Moderado: Eventos adversos que podrían afectar en mediana medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.

Leve: Eventos adversos de impacto restringido con escasa y débil afectación en la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.

Discusión sobre la metodología que se está aplicando y sus alcances. Comentario de Claudia: Es una manera de diagnosticar en conjunto los riesgos de la región, de manera

intersubjetiva con el conocimiento que tiene cada actor, incluyendo la ponderación de incertidumbres.

“ESTOS SON PROCESOS EMBARRADOS DE TOMA DE DECISIONES. A PESAR DE QUE TIENEN MUCHA INFORMACIÓN DE ALTA CALIDAD, SON PASIBLES DE CONTENER GRADOS ALTOS DE INCERTIDUMBRE”.

Es un entrenamiento para tomar decisiones, con los niveles existentes de información portada por los asistentes, en conjunto y con altos grados de incertidumbre.

“La inundación no es solo la inundación. Conlleva una serie de otros riesgos que se desencadenan con ella: casas que quedan afectadas, personas que se ven desplazadas, enfermedades que se potencian o aparecen nuevas, personal del sistema que se ve afectado, sistemas de aguas deteriorados, destrucción de espacios verdes de recreación, etc. Más allá de que no tenemos vidas perdidas, sí tenemos un daño en el momento del evento y en la recuperación”

Impacto económico: 90 dólares x día x persona de cada evacuado.

“Daño colateral de la propia inundación”.

Se plantea que es severo cuando supera a una institución. También, que desde el SINAE no corresponde considerar la categoría leve.

Difieren los criterios para definir la probabilidad de ocurrencia. Caso de aumento de avionetas x aumento de la actividad agrícola (fumigaciones).

MUY INTERESANTE: Se discute si se pueden incluir la prevención de impactos sociales negativos (Proyectos en el territorio que desencadenan prostitución de mujeres, corrupción infantil, generación de nuevas migraciones con constitución de familias mixtas, etc.)

Los bomberos y los miembros operativos no están en condiciones, el sistema hoy no tienen capacidad para afrontarlos, pero la presencia de instituciones como Salud Pública y Desarrollo Social, que forman parte del CECOED y tienen herramientas para evaluar y prevenir esos posibles efectos adversos, permitiría incorporarlos.

Se estructura una matriz de riesgo para la región con estos consensos.

ALMUERZO

MATRIZ DE RIESGO:

IMPACTO PROBABILIDAD	LEVE	MODERADO	SEVERO
ALTA	<i>Riesgo moderado</i>	<i>Riesgo elevado</i> Sequía Siniestro con múltiples víctimas terrestres Ola de frío Granizada Incendios forestales Derrame de sustancias peligrosas Grandes concentraciones humanas	<i>Riesgo inaceptable</i> Inundaciones Sequía Siniestro c/ múltiples víctimas terrestres Olas de frío Granizada Dengue Incendios forestales Derrame de sustancias peligrosas Contaminación de cursos de agua
MEDIA	<i>Riesgo tolerable</i>	<i>Riesgo moderado</i> Industrias existentes– siniestros Ola de frío Ola de calor Derrame de sustancias peligrosas	<i>Riesgo elevado</i> Industrias existentes- siniestros Siniestros con múltiples víctimas (aéreo) Tornados Olas de frío Gripe Derrame de sustancias peligrosas Rotura de presas Turbonadas Explosión
BAJA	Riesgo aceptable	<i>Riesgo tolerable</i> Siniestros con múltiples víctimas-náuticos Lesmaniasis Material particulado	<i>Riesgo moderado</i> Siniestros con múltiples víctimas-náuticos Aftosa Acciones terroristas Rotura de presas Depósito de materiales peligrosos en ciudad Explosión

Atención: ya al terminar de hacer la matriz varios participantes señalaron que debían cambiar algunas cosas, no quedaron conformes. Esto se repitió al inicio del siguiente encuentro.

Trinidad, lunes 17 de octubre de 2016
Tercera Jornada de la Región

Bienvenida del Coordinador

Presentación de Walter. Proceso relativamente nuevo. Centrado en analizar la gestión. Nuevas misiones y funciones: la GIR. Nos tenemos que salir un poco de la gestión cotidiana, y vernos una nueva institucionalidad, esa otra institucionalidad que es el Sistema. No es sencillo. Pero buscamos comprendiendo qué significa este trabajo integral de gestión de riesgo.

Cuando estamos trabajando en riesgos, todos los que vienen de las instituciones se transforman en SINAE.

Explica cómo está constituido hoy:

1) Junta Nacional de Emergencias, que presiden el Sistema. Eran 4 ministerios (prosecretarios) y se agregaron cuatro más y la OPP. El pro secretario de la Presidencia es el Director Superior del Sistema.

2) Sub sistemas. Los 19 departamentos.

- CDE

Interior (bomberos y policía)

Defensa

Salud

Desarrollo Social

- CECOED. Órgano operativo.

En algunos departamentos están juntos. Cada Depto. Ha tomado la modalidad que mejor le sirve.

3) Tercer nivel de gobierno. En Alcaldías. Es una deuda.

Pregunta: El cambio en el nivel nacional ¿se va a reflejar en los departamentos? Se planteó que el M de Ganadería tenía que incorporarse. Pero no está definido si será una réplica de la Junta o no. Consultoría contratada del BID, experto internacional en leyes que está haciendo un primer aporte.

Entonces, saber de qué estamos hablando cuando hablamos del SISTEMA.

Pregunta: entonces, ¿las decisiones son tomadas por la Junta? ¿Y cómo esas decisiones se transmiten a lo departamental?

Respuesta: los niveles de subsidiaridad. El primer respondedor es el que atiende directamente, inmediatamente, las situaciones de catástrofes. Cuando se ve superado, recién ahí aparece el SINAE. Se va pidiendo ayuda desde lo local hacia lo nacional.

Ejemplo de Dolores. Algo que fue puntual pero que excedía al municipio y al departamento. Al mismo momento, 19 departamentos con inundaciones (abril 2016). Entonces cada uno de ellos estaba atendiendo sus propios problemas. Por eso se metió el SINAE.

El sistema está en construcción. Todavía estamos en "proceso de". Es una situación con gran potencial pero al mismo tiempo, genera una debilidad.

P = Más allá de que no esté instrumentada, reglamentada por la Ley, se puede convocar al Min. de Ganadería

R = Es potestad del Departamento convocar a quién consideren políticamente necesario. La ley da un mínimo pero luego pueden agregar a todos los que quieran.

COMENTARIO DE CLAUDIA: Es evidente que los participantes tienen necesidad de conocer en dónde están parados, cómo está armado el SINAE hoy en día, y como funciona.

¿Cómo seguimos hoy?

Procesos embarrados de toma de decisiones. No se tiene la mejor información, el mejor conocimiento en el momento que se tienen las decisiones, pero se lo hace de igual forma hasta donde se puede llegar. Pensando que es un proceso que se va mejorando todo el tiempo. Es una cosa dinámica en este plano.

Walter repasa lo hecho en los anteriores talleres de esta región.

Es una propuesta de desarrollar herramientas técnicas para aplicar en todo el país. No hay un solo modo de hacer las cosas. Además, el contenido de esta producción colectiva es una primera versión de nuestra evaluación y ponderación intersubjetiva.

Al hacerlo colectivamente hay un reaseguro, cada uno acuerda respetuosamente entre pares un diagnóstico de la situación y una forma de enfrentarla estratégicamente.

“Es una manera de comenzar a ver qué pasa”

“Poder incorporar los conceptos. Para mí son conceptos relativamente nuevos. Y me parece que esa es la mayor dificultad”.

Hay que perderle el miedo al término “intersubjetividad”, que es mucho más certera, más potente, para resolver la GIR.

Lo que hacemos no es la Biblia, no hacemos planificación para que se publique y quede en un cajón o una biblioteca. Tenemos que hacer una planificación viva, que se use y se modifique permanentemente.

¿Dónde estamos ahora? Walter explica el proceso de planificación en marcha. Etapa preparatoria, etapa de implementación, etc.

“El SINAЕ existe en la interrelación, en la articulación. En esa lógica necesitamos estudiar el evento adverso y las vulnerabilidades. Esa es la riqueza que puede tener el proceso. Esto lo podríamos haber hecho en el comité cerrado o en la Dirección cerrada, pero optamos por otra modalidad: abierto en cada región a todos los que participaban. Los que estamos hoy acá somos los que hemos construido la voluntad política de desarrollar el Sistema”.

Hemos estado mirando lo que ya se sabe, pero debemos saber también lo que se viene: aprobación de industrias, localización de actividades, etc. que están reconfigurando nuestro territorio. Es más, ya no va a importar tanto el evento sino la gimnasia de cómo afrontar los eventos adversos.

La elección que Uruguay hizo de cómo estructurar el SINAЕ es una de muchas, tiene ventajas y desventajas.

El modelo de desarrollo nos va condicionando en estos temas.

Actividad de hoy: Se comienza a revisar los problemas planteados y las relaciones causales que hay entre unos y otros para armar el modelo problemático. Luego tomaremos decisiones sobre ese modelo.

“El producto de estas jornadas es un plan regional de gestión integral de riesgos, un plan de trabajo de esta inter-institucionalidad para mejorar las condiciones de trabajo y abordar los problemas más críticos, que trancan el funcionamiento del SINAЕ hoy. Un plan de Uds. para Uds.” El plan de trabajo y el actor colectivo que lo sostenga.

Segundo producto: 15 y 16 de noviembre: encuentro en Montevideo. Se presentan los seis planes regionales. Más: ver qué cosas en común y cosas específicas, y en función de ello, definir juntos algunos insumos para la política nacional de GIR. Ello se llevará a la Junta para definir la primera política de GIR de Uruguay.

“No estamos acostumbrados a tener esta posibilidad, este poder. No tenemos esa cultura”

El poder de decidir en cada nivel, saliendo de la cultura institucional específica para ver la transversalidad del Sistema.

El trabajo en el Comité es ya de interrelación, todos estamos esperando ver qué dice el otro para tomar la mejor decisión. Esto tiene que ver mucho con el ejercicio, y no hay muchas oportunidades de hacerlo así.

Teoría del Juego Social – Matus. Publicado por la Universidad de Lanús.

ALMUERZO

Se vuelven a reunir los grupos, a los que se los entrena en la revisión de los problemas y la forma en ir interrelacionándolos en cadenas multicausales, para ir armando el modelo problemático.

Se finaliza con un plenario itinerante por los tres grupos y sus resultados: Personas, ambiente y bienes de significación. Representantes de los grupos describen el modelo problemático elaborado.

Visita el plenario el Intendente del Departamento.

Aclaración: cada grupo señaló que tuvieron que trabajar con papелitos que no elaboraron. Pero esto se elaboró en Durazno y es producto del trabajo colectivo....

Esta referencia a la música, la armonía o los ruidos o disonancia, si se cumplió.

Mañana continuaremos con esto, avanzando en la integración de estas tres dimensiones. Vamos hacia la sinfonía que incluye la problemática de la gestión integral de riesgos en la región centro.

Miércoles 18 de octubre - Mañana

Repaso de la secuencia lógica, dónde estamos (del modelo problemático a la formulación de estrategias); y de los techos de calidad según Matus.

CAFÉ.

Se integran los modelos de las tres dimensiones. Cómo:

- 1) buscar la repetición de problemas redactados de igual forma, en dos o tres dimensiones. Mediante una codificación.
- 2) Luego, aumentando la complejidad, ver si hay algún problema que mejora la comprensión de otro que está en otra dimensión (relaciones causales entre dimensiones). La operativa es con hilos o lana.

Se establecen discusiones muy interesantes respecto a las sustancias nocivas.

Jóvenes banderilleros en fumigaciones.

Cómo juega lo que es de cada institución y dónde entra el SINAЕ, donde entramos como sistema, frente a algo que superó en el primer de respuesta de la instancia del estado correspondiente. El nivel que se ve excedido.

“La delgada línea roja. Algunos temas que llegan al CECOED y se discute mucho si corresponde intervenir o no. Para poder pensar juntos y en la búsqueda de posibles respuesta de las instituciones que están trabajando. Es un mecanismo sano, en 15-20 minutos el coordinador hace una ronda por teléfono y puede definir. En consulta con las instituciones con responsabilidad en eso”.

Eso no quita que, como sistema, estemos informados de lo que va sucediendo en el territorio. También viendo las estadísticas. Para ir viendo cómo viene la mano.

“Somos algo en construcción, somos un proceso, cada vez más consiente, más precisos en el dispositivo este de interacción”.

Alertan sobre el incremento en la frecuencia de trenes. Se están arreglando las vías para la instalación de las pasteras en el interior.

Interesante discusión sobre política y politización. Cine catástrofe. Relación con la prensa.

“Tenemos que hacer un listado de actores claves con los que tenemos que comenzar a trabajar”. En relación a que el CDE vaya a ver a los jueces.

Se genera una discusión fuerte respecto a un problema crítico que, valga la redundancia, critica a la coordinación de algunos CECOED de la región. Alguno de los coordinadores señala que no acepta la redacción planteada. Se señala: que hay que cambiar la redacción y que la idea no es dar nombres ni resolver internas en este plenario. Uno de los coordinadores se retira ofendido. Se cambia la redacción y se quita como problema crítico proponiendo pasarlo a problema de ataque.

“Gestión de Riesgo tiene un debe que no hemos podido solucionar, porque ahí va vida, va plata, va todo...”

En las discusiones se utilizan argumentaciones de las presentaciones sobre CC para decidir sobre el problema del uso de agroquímicos y fertilizantes, sin cumplimiento de las normas legales. Se propone que sea un punto o problema de ataque.

Se pasa a trabajo en grupos para abordar: problema crítico, problemas de ataque, procesos positivos, posibles estrategias y acciones. Esta tarea queda inconclusa.

La región se volverá a encontrar un día más (extra a lo acordado inicialmente) para completar el ejercicio.

ANEXO III. Listado de participantes del Taller de Planificación de la Región CENTRO

nombre	apellido	institución	departamento	teléfono	celular	correo electrónico
Pablo	Aguerre	DINAGUA	Durazno		98625522	paguerre@mvotma.gub.uy
Fernando	García	Batallón 13	Durazno		98053823	nandogarcia15@hotmail.com
Alfárez Luis	Morquio	Reg. C. Bldo. 2	Durazno		92036602	luismorquio@outlook.com
Alejandro	Ruiz Díaz	Bomberos	Durazno		99321813	aleymartha@hotmail.com
Darwin (Sgto.)	Deleón	Bn. I. Bldo. 13	Durazno		91627100	darwindelafus@gmail.com
Andrés	Deorta	CECOED	Durazno		99361681	andeorta@hotmail.com
Jorge (Tte. Cnel.)	Porciúncula	Ejército Nal.	Durazno		99048430	polloencongo@yahoo.com
Leonardo	Renard	OSE	Durazno		92959225	lrenard@ose.com.uy
Martín Sgto.	Silveira	Bn. I. Bldo. 13	Durazno		92036738	batalloninfanteriabldo13@gmail.com
Ana (May.)	Sandes	Fuerza Aérea	Durazno		99229154	asandes@fau.mil.uy
Analía	Fernández	CECOED	Durazno		91297653	analia lucianafernandezzapata@gmail.com
José	Queirolo	MGAP	Durazno		91433626	jqueirolo@mgap.gub.uy
Jesús Mario	Rodríguez	CECOED	Durazno		91091309	cecoedduranzo@gmail.com
Mauricio	Capote	CECOED	Durazno		99394342	maurok201212@hotmail.com
Esteban	Ferreira	D.N.Bomberos	Durazno		98759012	esteban.ferreira@minterior.gub.uy
Ernesto	Gamboa	CECOED	Durazno		91826298	duoelsilencio@gmail.com
Martin (Sub Crio.)	Vidal	D.N.P.Tránsito	Durazno		99340385	gerardo.vidal@minterior.gub.uy
Richard	Marcenal	Jefatura Policía	Durazno		99657589	richard.marcenal@minterior.gub.uy
Ana	Tomasco	MSP-DDS	Durazno		99359630	atomasco@misp.gub.uy
Magdalena	Recoba	MIDES	Durazno		99360469	mrecoba@mides.gub.uy
Rodolfo	Godoy	D.N.Bomberos	Durazno - Sdf. del Yí		99858694	rgora972@gmail.com
Federico	Goytiño	Jefatura Flores	Flores		98362487	federico.goytiño@minterior.gub.uy
Annia	Agosto	DDS	Flores		99337924	ddsflores@gmail.com
Miryam	García	CECOED FLORES	Flores		99083279	cecoedflores@gmail.com
Alicia	Rodríguez	MSP-DDS	Flores		99272286	ddsflores@gmail.com
Juan José	Camirotti	D.N.Bomberos	Flores		99747633	aldalemi@hotmail.es
Gerardo	Sánchez	CECOED FLORES	Flores		91008441	gspanchezlistur@gmail.com
Mabel	Pereyra	MIDES	Flores		99330531	mabpereira@mides.gub.uy
Serrana	Rubini	MIDES	Flores		98761230	srubini@mides.gub.uy;serrana.rubini@gmail.com

						.com
Mario (Tte. 1)	Auza	Ejército Nal.	Flores		98815551	auzamario@gmail.com
Enzo (Sub Crio.)	Torres	J.Policía	Flores		99364641	enzote92@gmail.com
Yanina	Camilo	CECOED	Flores		99357438	cecoedflores@gmail.com
Fabián	González	CECOED	Flores		99450812	fabiancecoedflores@gmail.com
Cecilia	García	DDS-MSP	Flores		98320334	ddsflores@gmail.com
Juan J.	Ruiz Díaz	MGAP	Flores		99515382	jruiz@mgap.gub.uy
Magdalena	Espillar	MSP-DDS	Flores		99721754	ddsflores@gmail.com
Petra	Da Costa	Bn. Ing. No. 2	Florida		98469668	petradacosta5@yahoo.com
Mariangel	Mutuberría	D.D.S.-MSP	Florida		99008633	mariangelmutu@hotmail.com
Wilson (Crio. May.)	Aquino	J.Policía	Florida		99352233	wilson.aquino@minterior.gub.uy
Freddy	Orlando	CECOED	Florida		98378672	freddyorlando1923@gmail.com
Laura	Pintos	Bn. Ing. Cte. 2	Florida		97262348	ldpintos@hotmail.com
Cristian (Cap.)	Galli	Bn. Ing. Cte. 2	Florida		92293982	cristiansebastiangalli@hotmail.com
Héctor	Irazoqui	D.N.Bomberos	Florida		92224001	eltopopiqui@gmail.com
Dinorah	Lanz	MIDES	Florida		99278556	dlanz@mides.gub.uy
Silvana	Marroco	D.D.S.-MSP	Florida		94421828	smarroco@hotmail.com
Cono	Arrúa	CECOED	Florida		99352020	ccap64@hotmail.com
Sebastián	Vélez	MIDES	Florida		98265408	svelez@mides.gub.uy
Lorenzo (Of. Ppal.)	Cabrera	D.N.P.Tránsito	Florida		99657531	dnpc-jefeflorida@minterior.gub.uy
Pablo	Pacheco	Bomberos	Florida		98478027	bomberos-florida@minterior.gub.uy
Pedro	de Izaguirre	OSE	Florida		98375506	pdeizaguirre@ose.com.uy
Luis	Martínez	INUMET	Florida		91311624	l.martinez@meteorologia.gub.uy
Alejandra	Cuadrado	DINAGUA			99159039	acuadrado@gmail.com
Rafael	Rosa	DINAGUA			99494484	rafael.rosa.uy@gmail.com
Fernando	Traversa	Director Nacional SINAE		150 2655		fraversa@presidencia.gub.uy
Claudia E.	Natenzón	UBA/FLACSO				cnatenzon@gmail.com
Walter	Morróni	Planificación / Dir. Nac. SINAE		150 1350		wmorróni@presidencia.gub.uy
Matías	Ocampos	Planificación / Dir. Nac. SINAE				mocampos@presidencia.gub.uy
Jorge	Fuentes	Coop. Hincapié				-
Adriana	Simicic	Coop. Hincapié				-

