

PLAN DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN Y
REDUCCIÓN DE RIESGOS

REGIÓN LITORAL NORTE

ARTIGAS - PAYSANDÚ - SALTO



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 LITORAL NORTE

Artigas
Paysandú
Salto

SINAE 2017

ÍNDICE

Presentación	4
Capítulo I	
Introducción.....	5
Propuesta general.....	6
Propuesta para la región.....	11
Capítulo II	
Producción elaborada en el proceso de planificación regional 2016	12
APROXIMACIÓN A LOS RIESGOS REGIONALES	13
Peligrosidad	
Vulnerabilidades	
Matrices de Riesgos	
APROXIMACIÓN A LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN.....	26
Análisis de Situación	
Listado de Problemas y Procesos Positivos	
Modelo Integrado de Procesamiento Problemático	
PRIMERA VERSIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO REGIONAL.....	43
Momento Estratégico	
Agenda	
Capítulo III	
Algunos comentarios y reflexiones.....	55
Sobre el qué y el cómo.....	56
Sobre participación y evaluación.....	63
Bibliografía	71
Anexos	73

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 Litoral Norte se encuentra en el Manual de Planificación del SINAE 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 SINAE 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 SINAE 2015
- Ciclo interno de planificación de la Dirección Nacional del SINAE 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 SINAE 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					

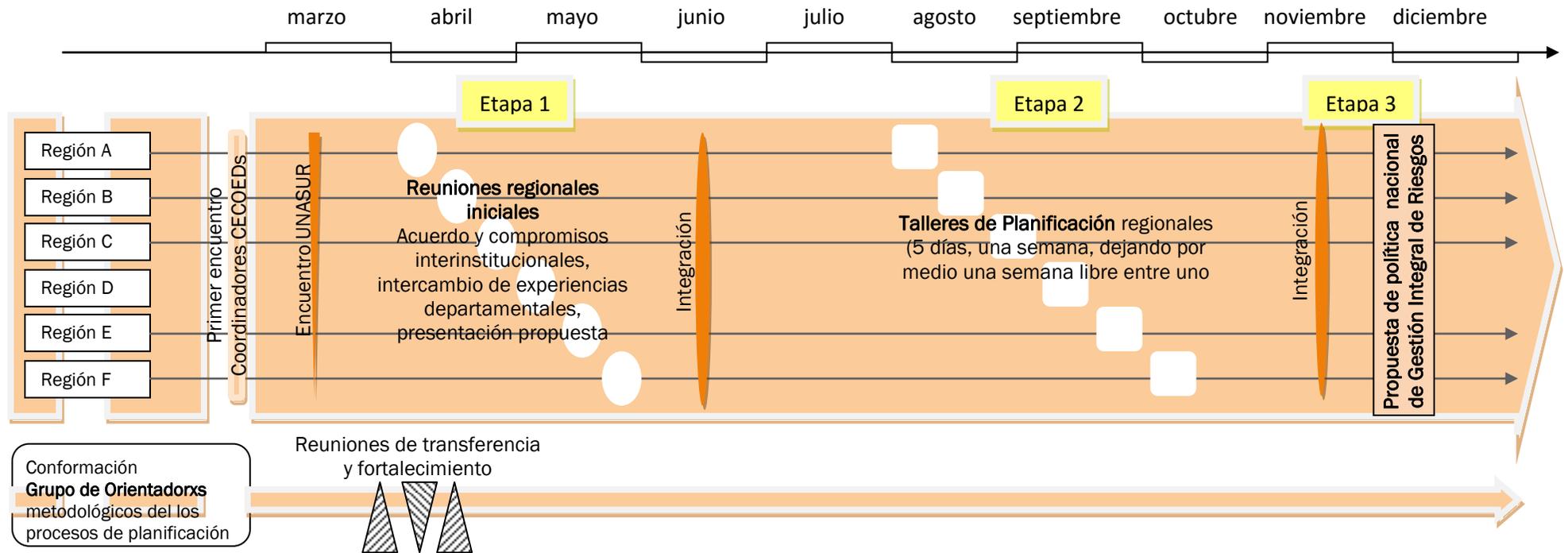
Fuente: Registros propios de la Dirección Nacional del SINAIE.

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

ETAPA	TAREAS	Sub-tareas	PROPÓSITO central	
PREPARATORIA (foco: RIESGOS regionales)	1	Intercambio experiencias departamentales	Presentaciones entre CDE y CECOED de la Región	APROXIMACIÓN conjunta a los RIESGOS REGIONALES
	2	Presentación propuesta, metodología y marco conceptual. Acuerdo de agenda	Presentaciones Dirección Nacional SINAE	
	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	Elaboración de PLANES DE TRABAJO REGIONALES para la GESTIÓN DE RIESGOS
	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	
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		
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 SINAE

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 Litoral Norte

La Dirección Nacional del SINAЕ con los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) de los departamentos de Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó, acordaron realizar una jornada de trabajo destinada a la Etapa Preparatoria del proceso de planificación regional, que se desarrolló el 30 de mayo de 2016 en la ciudad de Tacuarembó.

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 9, 10, 16, 17 y 18 de agosto de 2016, en la ciudad de Salto. 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 También conocidas como “amenazas” o “eventos adversos”.

CAPÍTULO 2

Producción elaborada en el proceso de planificación de la Región Litoral Norte

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 SINAIE.

“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), que en ésta oportunidad, 2016, se retomó a partir de un intercambio entre las experiencias de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (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.

A las presentaciones y el intercambio de los CDE y CECOED, se les sumaron algunas presentaciones realizadas por DINAGUA y por la consultora que facilitó

² Capítulo II del Manual de Planificación SINAIE.

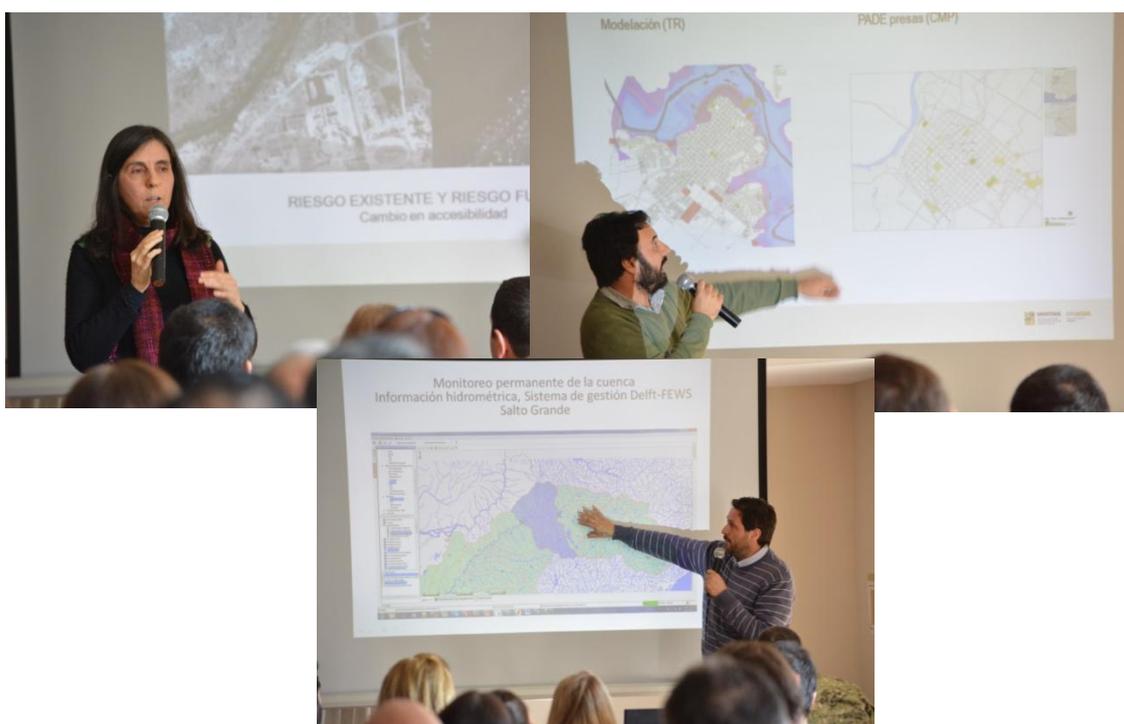
³ Cabe considerar también que se propuso a los CDE invitar a participar del proceso al tercer nivel de gobierno, el Municipal, y que se hizo efectivo en algunos casos.

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 Litoral Norte:

- Accidentes con múltiples víctimas
- Agroquímicos
- Atentados
- Contaminación ambiental a través de vertidos
- Derrames de sustancias peligrosas
- Enchorradas
- Falta de agua potable
- Incendios
- Incendios de campo/forestales
- Inundaciones
- Sanitario (dengue, leishmaniosis, influenza, muermo)
- Sequia
- Temperaturas extremas
- Temporales / vientos fuertes
- Turbonadas / tornados
- Tormentas

Podríamos agruparlas y clasificarlas como:

Peligrosidades de origen (inmediato) antrópico

- Contaminación ambiental a través de vertidos
- Derrames de sustancias peligrosas
- Contaminación con agroquímicos
- Falta de agua potable
- Incendios
- Incendios de campo/forestales
- Sanitario (dengue, leishmaniosis, influenza, muermo)
- Siniestros con múltiples víctimas
- Atentados

Peligrosidades de origen (inmediato) natural

- Inundaciones
- Sequia
- Temperaturas extremas
- Temporales / vientos fuertes
- Turbonadas / tornados
- Tormentas
- Enchorradas
- Incendios de campo/forestales



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 SINAE (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 Litoral Norte:

- Alto manejo de agroquímicos por intensa actividad agropecuaria.
- Aspecto socioeconómico cultural con mucha población vulnerable.
- Dificultades para comunicar adecuadamente los pronósticos meteorológicos a la población. Falta de credibilidad.
- Distancias importantes entre capitales departamentales y otros poblados, con mala caminería.
- Falta de conciencia ambiental y en general respecto a los riesgos.
- Falta de coordinación interinstitucional
- Falta de lugares para alojamiento de desplazados
- Falta de protocolos
- Falta de recursos
- Falta de servicios en poblaciones rurales.
- Grandes concentraciones de personas
- Infraestructura vial
- Las fases de rehabilitación y recuperación se realizan en los mismos sitios con las mismas condiciones de vulnerabilidad.
- Los 3 departamentos son fronterizos con fronteras secas y húmedas (epidemias).
- Mal manejo de información por medios de prensa y redes sociales
- Muchas cuencas hidrográficas que cruzan ciudades o poblaciones.
- No contar con archivos históricos de los eventos adversos.
- Ordenamiento territorial
- Pobreza
- Responsabilidad de la población
- Rotación de los referentes institucionales.
- Tenencia no responsable de animales
- Zona forestal

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).

	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"> ○ Distancias importantes entre capitales departamentales y otros poblados, con mala caminería. ○ Falta de servicios en poblaciones rurales. ○ Los 3 departamentos son fronterizos con fronteras secas y húmedas (epidemias). ○ Muchas cuencas hidrográficas que cruzan ciudades o poblaciones. ○ Ordenamiento territorial. ○ Zona forestal.
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"> ○ Aspecto socioeconómico cultural con mucha población vulnerable. ○ Pobreza. ○ Falta de recursos.

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"> ○ Dificultades para comunicar adecuadamente los pronósticos meteorológicos a la población. Falta de credibilidad.
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"> ○ Falta de coordinación interinstitucional.
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"> ○ Las fases de rehabilitación y recuperación se realizan en los mismos sitios con las mismas condiciones de vulnerabilidad. ○ infraestructura vial. ○ Ordenamiento territorial.
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.	
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"> ○ Responsabilidad de la población. ○ Tenencia no responsable de animales. ○ Falta de conciencia ambiental y en general respecto a los riesgos. ○ Mal manejo de información por medios de prensa y redes sociales. ○ Dificultades para comunicar adecuadamente los pronósticos meteorológicos a la población. Falta de credibilidad.
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 que recibe la población sobre formas adecuadas de comportamiento a nivel individual, familiar y comunitario en	<ul style="list-style-type: none"> ○ Alto manejo de agroquímicos por intensa actividad agropecuaria. ○ Falta de conciencia ambiental y en general respecto a los riesgos.

		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"> ○ Alto manejo de agroquímicos por intensa actividad agropecuaria. ○ Falta de conciencia ambiental y en general respecto a los riesgos. ○ Muchas cuencas hidrográficas que cruzan ciudades o poblaciones.
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"> ○ Rotación de los referentes institucionales. ○ No contar con archivos históricos de los eventos adversos. ○ Las fases de rehabilitación y recuperación se realizan en los mismos sitios con las mismas condiciones de vulnerabilidad. ○ Falta de coordinación interinstitucional. ○ Falta de lugares para alojamiento de desplazados/as. ○ Grandes concentraciones de personas. ○ Falta de protocolos. ○ Dificultades para comunicar adecuadamente los pronósticos meteorológicos a la población. Falta de credibilidad.

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 Riesgo 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 Riesgos REGIÓN LITORAL NORTE

		Impacto Esperado		
		Leve	Moderado	Severo
Probabilidad de ocurrencia	Alto	<i>Riesgo moderado:</i> Temperaturas extremas	<i>Riesgo elevado:</i> Incendios	<i>Riesgo inaceptable:</i> Inundaciones Sequías Epidemiológicos
	Medio	<i>Riesgo tolerable:</i>	<i>Riesgo moderado:</i> Incendios	<i>Riesgo elevado:</i> Sequías, Epidemiológico Turbonadas y tormentas
	Bajo	<i>Riesgo aceptable:</i>	<i>Riesgo tolerable:</i> Agroquímicos Falta de agua potable Explosivos	<i>Riesgo moderado:</i> Derrame de sustancias peligrosas Accidentes con múltiples víctimas Atentados Falta de agua potable Falta suministro energía eléctrica

Fuente: Matriz de riesgo elaborada en la etapa preparatoria del Taller de planificación de la Región Litoral Norte (Artigas - Salto - Paysandú). 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.

MATRIZ DE RIESGO – LITORAL NORTE CAMBIOS POSIBLES AL 2050

IMPACTO / PROBABILIDAD	LEVE	MODERADO	SEVERO
ALTA	<i>Riesgo moderado:</i> Inundaciones Sequías Temperaturas extremas	<i>Riesgo elevado:</i> Incendios Depende de qué extremo aumente (frío o calor, más o menos precipitación)	<i>Riesgo inaceptable:</i> Inundaciones Sequías Epidemiológicos Turbonadas y tormentas Agroquímicos
	<i>Riesgo tolerable:</i>	<i>Riesgo moderado:</i> Incendios	<i>Riesgo elevado:</i> Sequías, Epidemiológico Turbonadas y tormentas Falta de agua potable
	<i>Riesgo aceptable:</i>	<i>Riesgo tolerable:</i> Agroquímicos, Falta de agua potable Explosivos	<i>Riesgo moderado:</i> Derrame de sustancias peligrosas Accidentes con múltiples víctimas Atentados Falta de agua potable Falta suministro e.e.

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

A la matriz anterior, que compuso los riesgos regionales a partir de dos de sus dimensiones, también se le incorporaron nociones y aspectos de la variabilidad y el cambio climático que habilitaron y le dieron marco a una mirada prospectiva de la gestión de riesgos. Éste aspecto fue colocado y trabajado en los Talleres por la experta Claudia Natenzon, gracias al apoyo financiero del Programa EUROCLIMA. En algunos casos

Mapa de Riesgos:



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, de acuerdo al siguiente detalle:

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)

- Urbanización desorganizada (asentamientos irregulares)
- Globalización (mega fábricas)
- Tecnología vs. mano de obra
- Cambio Climático
- Concentraciones urbanas

No estructurales (regional-local)

- Enfermedades reemergentes – emergentes y desatendidas
- Concentraciones urbanas y segmentación de la población
- CEPAL – América Latina
- Políticas de frontera (documentación, epidemiología, manejo crecidas, tipo de cambio, niños y adolescentes, derecho internacional y marco jurídico)

15 Ver GUÍA 3 – Planificación SINAE (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

- Ley de voluntariado
- Ley OT y MA
- Creación secretaria medio ambiente
- Junta Nacional de Emergencias
- Cambio matriz energética
- Encuentros regionales
- Transversalización de la información
- Planes de ordenamiento territorial
- Planes de uso de suelo (MGAP)

Actores

- Academia
- ANCAP
- ANEP- CERP
- ASAC
- ASSE – FEMI
- Ciudadanía
- CTM
- Entes autónomos
- INAU (Conapes)
- INDA – Centro Comerciales
- Intendencias
- MDN
- MGAP
- MIDES
- Ministerio interior
- MRI
- MSP
- MTOP
- MVOTMA
- ONG
- Poder Judicial
- Políticos
- Prensa
- ROTARY – CRUZ ROJA
- SUNCA – FUCVAM

Condicionantes

Restricciones (externas)

- Disponibilidad de recursos
- Falta de política de estado
- Disponibilidad horaria
- Variabilidad de funciones
- Inexistencia de fuentes de trabajo. Ej. Artigas
- Frontera (Procesos)

Deficiencias (internas)

- Rotaciones de personal clave
- Gestión de información
- Politización del sistema de emergencia

- Falta de compromiso de autoridades
- Falta de planificación a largo plazo (políticas de estado)
- Falta de RRHH en las instituciones
- Rotación de los referentes institucionales
- Falta de capacitación a los funcionarios en lo que refiere a riesgo
- Comunicación inter-institucional
- Comunicación intra-institucional
- Comunicación a la población
- Comunicación del riesgo

Potencialidades negativas

- Políticas de concientización sobre riesgos
- Rotatividad de los referentes institucionales

Potencialidades positivas

- Capacidad de adaptación
- Mejorar capacidad de coordinación y trabajo en grupo interinstitucional
- Encuentro institucional a nivel regional (intercambio de buenas prácticas)
- Utilización de las tecnologías de comunicación



Problemas de gestión:

Cabe señalar al respecto que, este tipo de problemas, es particular. Es decir que, dentro del universo de “problemas”, 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 Litoral Norte¹⁶:

1. Accidentes y siniestros (vial y mordeduras)
2. Aguas residuales en vía pública
3. Ambigüedad de la ley
4. Animales (perros - gatos) que contaminan con basura doméstica las ciudades - instituciones
5. Aumento de consumo
6. Aumento de población en la planicie de inundación y en la cuenca en general. Aumento impermeabilización en la ciudad
7. Aumento de siniestros de tránsito
8. Aumento flota vehicular
9. Búsqueda de rédito político
10. Cambio climático de origen antrópico
11. Cambios en la cadena productiva (macro y micro producción y agentes de control)
12. Cambios estructurales de producción (aumento de camiones)
13. Carencia de lugares para disposición final de residuos industriales
14. Centralización de recursos

¹⁶ Ver GUÍA 3 – Planificación SINAЕ (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.”

15. Colapso de las comunicaciones (Antena de comunicaciones) (tornado, turbonada, etc.) ante situación de emergencia
16. Conexiones clandestinas de saneamientos y agua potable
17. Consumo de alcohol y drogas
18. Contaminación
19. Contaminación de arroyos
20. Contaminación de los recursos hídricos superficiales por desechos orgánicos, químicos y basura
21. Crecimiento vertiginoso y/o irresponsable de basurales
22. Deficiencias en recolección de residuos
23. Déficit en la comunicación
24. Desconocimiento de los roles institucionales y del sistema de emergencia
25. Dificultad de llegada de emergencias médicas en siniestros distantes de puntos urbanos
26. Discontinuidad de procesos por la frecuente variación de representantes institucionales (CECOED)
27. Disminución de calidad y de normativas vehiculares
28. “Edificaciones” que no se encuentran habilitadas para su utilización
29. Efectos de cambio climático
30. El agua ingresa más metros en zonas urbanizadas
31. El ambiente corre peligro de ser afectado en sus recursos naturales por eventos adversos de origen natural o antrópico
32. El no cuidado de nuestros paisajes
33. Entender que siempre la responsabilidad en la resolución de problemas es del “otro”
34. Erosión de las costas de ríos
35. Está la idea en los ciudadanos de que nunca pasa nada
36. Falta de acceso a la vivienda debido a la escasez de trabajo y salarios dignos ocasiona que las personas ocupen zonas de riesgo de inundación
37. Falta de acciones de restricción de ordenamiento territorial
38. Falta de agua para animales
39. Falta de agua para riego durante la sequía
40. Falta de agua potable para pequeñas poblaciones
41. Falta de alimentación animal
42. Falta de compromiso de trabajo en equipo
43. Falta de comunicación a la población (alerta temprana)
44. Falta de conciencia social en clasificación de residuos
45. Falta de concientización de los riesgos
46. Falta de concientización en la preservación de la higiene urbana por parte de la ciudadanía
47. Falta de conocimiento sobre cómo actuar ante una emergencia
48. Falta de contralores en el cumplimiento de las normas
49. Falta de controles en la contaminación
50. Falta de controles en la norma
51. Falta de dispositivos de traslados de accidentados en tramos de alta siniestralidad por mal estado de caminos vecinales y/o carreteras nacionales
52. Falta de educación ambiental
53. Falta de educación y control que genera basurales
54. Falta de equipamiento para los CECOED
55. Falta de fiscalización

56. Falta de hábitos y compromiso con la ciudad
57. Falta de información precisa sobre distintos aspectos del medio ambiente
58. Falta de infraestructura adecuada
59. Falta de lugares adecuados para la disposición de residuos
60. Falta de mantenimiento de los caminos
61. Falta de materiales y capacitación de derrames de materiales de sustancias peligrosas
62. Falta de preparación por ley para un voluntariado bien preparado para inundaciones
63. Falta de protocolos de actuación para cada realidad territorial
64. Falta de protocolos por roturas de represas
65. Falta de recursos humanos
66. Falta de recursos humanos capacitados en las diferentes instituciones
67. Falta de recursos materiales
68. Falta de recursos y/o gestión de las autoridades competentes
69. Falta de refugios adecuados para situaciones de emergencias
70. Falta de responsabilidad ciudadana
71. Falta de rigidez de las aplicaciones las normas
72. Falta de sensibilización a la población referente a la epidemiología
73. Falta de sistemas de saneamiento: Planta de tratamiento; Saneamiento alternativo
74. Falta de tratamiento final de industrialización
75. Falta de voluntad política que dé continuidad y valor a la gestión integral de riesgos
76. Falta estímulos de transportes sanos
77. Falta estímulos para el transporte colectivo
78. Falta fortalecer el tercer nivel de gobierno (en control y aplicación de sanciones)
79. Falta de control sobre industrias (sin habilitación)
80. Fenómenos climáticos adversos (niña, niño)
81. Ganadería. Impacto de la sequía frente a la producción ganadera
82. Generación de asentamientos irregulares (sin saneamiento y colgados a la red eléctrica)
83. Generación de basurales endémicos
84. Gestión
85. Impacto de sequía para población agrícola
86. Incremento en actividad productiva en la riberas
87. Inundaciones en zonas habitadas
88. La deforestación genera daños
89. La falta de capacitación en riesgos y emergencias a la población en general, determina desconocimiento y falta de conciencia de la misma
90. La falta de información a la población de lo que es el SINAE y de qué se ocupa
91. La población corre riesgo de pérdida de vidas y/o de salud por eventos adversos de origen natural o antrópico
92. Las infraestructuras de la región corren peligro de ser afectadas por la ocurrencia de eventos adversos de origen natural o antrópico
93. Los medios de producción agropecuarios y pequeñas poblaciones rurales corren peligro de ser afectados por la sequía
94. Los medios de producción de la región corren peligro de ser afectados frente a eventos adversos de origen natural o antrópico
95. Los productores rurales no asumen la responsabilidad de cuidar los caminos

96. Mal uso del suelo en zonas inundables
97. Mala gestión institucional
98. Mala gestión territorial de recursos
99. Malas condiciones de caminería rural y urbana
100. Malas gestiones de desechos industriales
101. Maquinarias concentradas en las intendencias departamentales de las ciudades. Maquinarias obsoletas destinadas a caminarias departamentales
102. Mayores precipitaciones durante el año. Acortando los tiempos de reparación de caminería. Precipitaciones copiosas destruye la caminería.
103. Modificación de estructuras urbanas
104. Negligencia e imprudencia ante normas
105. No contar con base de datos actualizada
106. No existe adecuado proceso de eliminación y generación de residuos
107. No hay cultura de gestión de riesgos
108. No hay sanciones efectivas
109. Nuevas exposiciones (agentes biológicos, físicos y químicos)
110. Nuevos patrones de alimentación y nutrición
111. Nuevos perfiles epidemiológicos que afectan a la región
112. Obras edilicias construidas con estándares de calidad inadecuados para afrontar eventos de clima adverso
113. Obstrucción del drenaje urbano (bocas de tormenta, colectores)
114. Organismos con una visión más de respuesta inmediata a la emergencia que a la gestión de riesgos
115. Pastoreo animal a la vera de rutas y caminos
116. Percepción institucional fraccionada
117. Pérdida de vidas humanas consecuencia de siniestros por mal estado de rutas y caminos
118. Plantas no habilitadas que trabajan con productos químicos (contaminación del aire)
119. Población no toma en cuenta las advertencias y recomendaciones
120. Poca credibilidad institucional y/o técnica
121. Podas de los hogares que superan la recolección de las mismas y permanecen día en canteros con las enfermedades que pueden ocasionar tanto en personas como en animales
122. Posibilidad de rotura de puente debido al mal estado estructural por desborde de cauce (pérdida de comunicación en puntos clave)
123. Problemas de contaminación
124. Problemas sanitarios (sistema de salud)
125. Problemática de perros callejeros (nadie responsable)
126. Problemática en infraestructura vial
127. Producción agrícola local de Salto, su traslado a Montevideo, consumo interno nacional exportaciones
128. Redes pluviales que no dan abasto
129. Residuos
130. Ruidos en la comunicación (interinstitucionales)
131. Saturación de cañerías
132. Situación socio-económica
133. Sociedad, productores, medios de transporte, mesas de desarrollo social, municipios

134. Subutilización de vías férreas como alternativa al transporte carretero (turismo, producción, siniestralidad)
135. Tenencia irresponsable de animales (riesgos sanitarios)
136. Transporte de explosivos y pirotecnia (posibilidad de siniestros)
137. Transporte y acopios de combustibles y agroquímicos sin las garantías a través de las rutas y establecimientos
138. Traslado y depósito final de envases de productos químicos para el Agro
139. Urbanización no planificada
140. Uso de derivados del petróleo
141. Venta de viviendas precarias (o no) ubicadas en terrenos inundables



Procesos Positivos:

Por procesos positivos entendemos todas aquellas acciones, procesos, situaciones que estén ocurriendo en el presente, y que 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 Litoral Norte¹⁷:

1. Aporte de diferentes ideas/ Toma de conocimiento de cómo administrar recursos
2. Apoyo mediante información y prevención (folletos y propaganda)
3. Alta adhesión a las campañas sanitarias de inmunización
4. Aprovechamiento de los medios tecnológicos
5. Articulación interinstitucional
6. Aumento de contenedores
7. Buena información por parte de medios de prensa sobre concientización
8. Búsqueda o comienzo de intercambios a nivel local sobre planificación urbana
9. Capacitación al respondedor
10. Capacitación en gestión de riesgos a directores/decisores (salud, educación, distintos niveles de gobierno, etc.)
11. Capacitaciones en planificación de gestión de riesgos
12. Cartera de tierras de realojos
13. CECOED coordina descacharre cada 15 días - Responsabilidad comité departamental de emergencias
14. CECOED organizó con departamental de Salvo descacharrización de hogares en distintos puntos de la ciudad
15. Charlas en Centro Regional de Profesores (CERP) y universidad sobre dengue, basura en ciudades y enfermedades vinculadas
16. Comienzo de instancias de capacitación (todos los CECOED y sociedad)
17. Complementación entre prestadoras de salud para asegurar la asistencia en 2do y 3er nivel
18. Conocer las capacidades y debilidades de actuación del SINAE en las distintas regiones del país
19. Conocimiento de los riesgos que están expuestos (saber de qué son capaces de soportar y sufrir por una emergencia)
20. Consolidación del SINAE apoyado en los CECOED, impactando en la salvaguarda de vida humanas
21. Construcción de viviendas con el objetivo de realojo
22. Construcción planta de tratamiento aguas servidas
23. Control de fumigación
24. Control de leishmaniasis
25. Controles de áreas de plantaciones, capacitaciones de personal involucrado, sistema anti-incendios por parte de productores
26. Dirección departamental de salud: Plan de descacharrización; Monitoreo Leishmaniasis

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).

27. Edicto Policía del Fuego/ 1o de Diciembre - 2a quincena de Abril
28. Educación en Gestión de Riesgos y conocimiento de los recursos de las distintas regiones
29. El involucrar a las instituciones a la participación
30. El plan nacional de respuesta al cambio climático se está desarrollando
31. Eliminación de basurales
32. En Paysandú, hay más control de gestión De residuos, se aplican normativas y sanciones
33. Encauzado de arroyos y cañadas
34. Estas instancias: Programa Facultad de Enfermería; Descacharrización; A través de la Universidad del Trabajo, limpiezas, etc.
35. Existe un Sistema Nacional de Emergencia trabajando para mejorar los procesos
36. Existen controles y sanciones por transporte de sustancias peligrosas en vehículos no autorizado
37. Formación de protocolos departamentales
38. Funcionamiento de la oficina de ordenamiento territorial
39. Incorporación de nueva maquinaria para reparar infraestructura
40. Información por medios radiales más seguido
41. Información tecnológica sobre el tiempo
42. Instalación de contenedores para residuos domiciliarios - 1a etapa
43. La población tiene mayor acceso a los medios con posibilidad de recibir información
44. Legislación tenencia responsable
45. Ley de uso de suelos
46. Ley Nacional de: envases, neumáticos, y residuos urbanos y sanitarios
47. Mayor articulación de apoyo entre instituciones
48. Mayor interacción entre instituciones del CECOED
49. Mayor organización de la sociedad civil
50. Medios de comunicación
51. Mejor intercomunicación entre actores
52. Mejoran las tecnologías para comunicarse rápidamente
53. Mesas de desarrollo rural integradas por organizaciones de productores e instituciones participan de la planificación
54. Ordenamiento territorial/ DINAGUA. DINAVI: Realojos; Resinificar
55. Plan Nacional de Aguas (MVOTMA) en marcha (Gestión de cuencas)
56. Plan Nacional de aguas como herramienta de gestión correcta del recurso
57. Posibilidad de apoyo de parte de otras instituciones
58. Procesos de capacitación/intercambio
59. Proyecto piloto con estaciones telemétricas y meteorológicas en la cuenca del Cuareim
60. Realizar inspecciones por parte de un equipo técnico para mitigar soluciones alternas a los usuarios mientras se reponen los daños
61. Realojos de personas de zonas inundables
62. Reciclado
63. Recolección de basuras de podas
64. Recuperación de espacios verdes afectados por inundación
65. Regionalización e interacción interinstitucional fortalece al sistema
66. Regulación en los supermercados a la entrega de bolsas de nylon
67. Regularización circunstancial de caminería rural y urbana en mal tiempo
68. Reuniones de trabajo de coordinación de CECOED

- 69. Se está elaborando un proyecto de reglamentación de la ley
- 70. Se realizan limpiezas de basurales y descacharre
- 71. Se realizó canalización subterránea de un arroyo
- 72. Se toma conciencia cada vez más de que trabajar interinstitucionalmente coordinados es el camino
- 73. Sociedad civil organizada
- 74. Solidaridad de la población
- 75. Trabajo en mapa de riesgos
- 76. Uso de nuevas tecnologías de información y comunicación

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 Esta representación es un acuerdo intersubjetivo de los actores que transitaron por el taller de planificación, en ese momento y lugar.¹⁹

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.

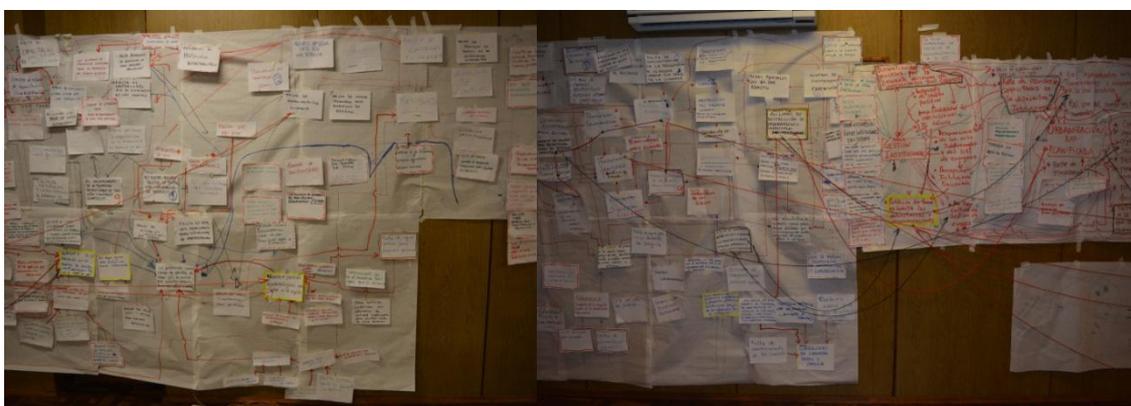
Es necesario aclarar que habitualmente no existe costumbre de trabajar colectivamente en la reflexión sobre asuntos transversales a las diferentes instituciones del Estado y en relación a diferentes disciplinas o saberes sectoriales. La formación mayoritaria de las personas (educación primaria, secundaria, 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.

¹⁸ Ver GUÍA 3 – Planificación SINAЕ (edición 2015). “Retomando el trabajo de la actividad anterior, se vuelven a juntar ahora ya por dimensión los tres grupos, en el marco del universo de problemas identificados en la etapa anterior y a partir de los considerados de mayor relevancia en el Plenario, se inicia un proceso de reflexión colectiva para establecer relaciones o encadenamientos causales entre unos y otros, construyendo así un modelo integrado de todos los procesos, graficados como un “MAPA DIAGNÓSTICO” por cada una de las dimensiones.

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

Al final de este momento técnico, se realiza un Plenario donde cada grupo presenta su modelo problemático por dimensión, estableciendo las posibles coincidencias y/o articulaciones entre uno y otro, evaluando posibles ajustes o correcciones, que permitan la integración que dará por resultado el mapa diagnóstico del conjunto.”

¹⁹ 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.



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

Entonces, el modelo problemático de la Región Noreste, 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 Litoral Norte, 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:

(174) **“Nuevos perfiles epidemiológicos afectan la región”**; se explica en parte

- por (31) **“Problemas sanitarios (sistema de salud)”**; que se explican en parte
 - por la (20) **“Generación de basurales endémicos”**; que a su vez se explican en parte
 - por la (58) **“Generación de asentamientos irregulares (sin saneamiento y colgados de la red eléctrica)”**;
 - por (32) **“Accidentes y siniestros (vial y mordeduras)”**; que a su vez se explica en parte
 - por la (34) **“Tenencia irresponsable de animales (riesgos sanitarios)”**;
 - porque (14) **“No existe un adecuado proceso de eliminación y generación de residuos”**; se explica en parte
 - por (119) **“Ambigüedad de la Ley”**;
 - porque hay una (15) **“Mala gestión territorial de recursos”**;
- por (102) **“Falta de sensibilización a la población referente a la epidemiología”**;
- por (178) **“Fenómenos climáticos adversos (niña, niño)”**;
- por (177) **“Nuevas exposiciones (agentes biológicos, físicos y químicos)”**;
- por (175) **“Nuevos patrones de alimentación y nutrición”**;
- por (179) **“Falta de agua potable para pequeñas poblaciones”**; que se explica en parte
- por (178) **“Fenómenos climáticos adversos (niña, niño)”**;
- por (176) **“Cambios en la cadena productiva (macro y micro producción y agentes de control)”**

Otro ejemplo de lectura del modelo de la Región Litoral Norte, siguiendo la secuencia explicativa del problema crítico identificado en el mapa con el número 4 en color celeste y el número 70 del listado de problemas:

(70) **“La población no toma en cuenta las advertencias y recomendaciones”**; se explica en parte

- por (181) **“Falta de responsabilidad ciudadana”**;
- porque (84) **“No hay cultura de gestión de riesgos”**;
- por (78) **“Mala gestión institucional”**; que a su vez se explica en parte
 - por (80) **“Búsqueda de rédito político”**;
 - por (82) **“Desconocimiento de los roles institucionales y del Sistema de Emergencias”**;
 - por (87) **“Falta de recursos humanos capacitados en las diferentes instituciones”**;
- por (81) **“Poca credibilidad institucional y/o técnica”**;

- por (83) “Percepción institucional fraccionada”;
- Tanto el (78) como el (81) como el (83) se explican a su vez y en parte
 - por (79) “Discontinuidad de procesos por la frecuente variación de representantes institucionales (CECOED)”;
 - por (69) “Falta de voluntad política que dé continuidad y valor a la gestión integral de riesgos”;
- porque (158) “Está la idea en los ciudadanos de que nunca pasa nada”; que en parte se explica
 - porque (160) “Falta información a la población de lo que es el SINAE y de qué se ocupa”;
- por (43) “La falta de capacitación en riesgos y emergencias a la población en general determina desconocimiento y falta de conciencia de la misma”; que a su vez se explica en parte
 - por (44) “Organismos con una visión más de respuesta inmediata a la emergencia que a la gestión de riesgos”;

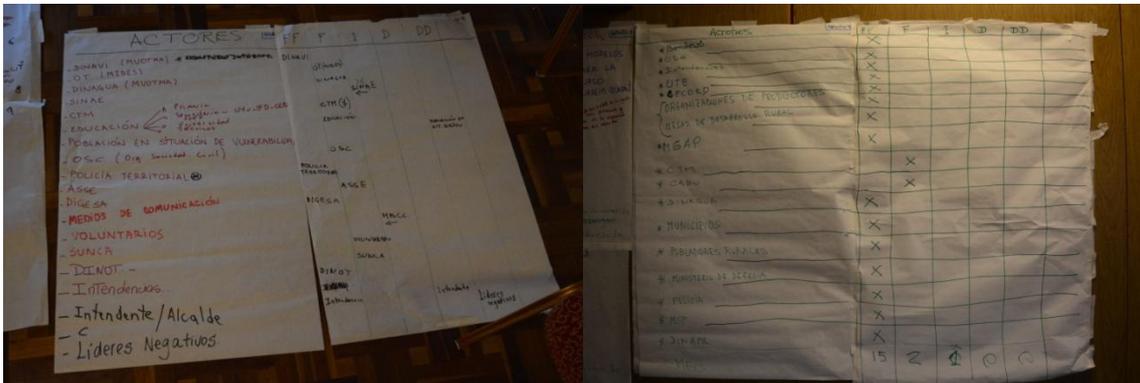
PRIMERA VERSIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO REGIONAL

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 viabilidad²⁰ durante el Taller de planificación, se asumieron como viables y se procedió a ensayar una primera versión de diseño y programación de las mismas.



²⁰ 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	Nuevos perfiles epidemiológicos afectan la región	<p>Falta de sensibilización a la población en la que se refiere a la epidemiología.</p> <p>Tenencia irresponsable de animales (riesgo sanitario).</p> <p>Mala gestión de residuos.</p> <p>Pérdida de vidas humanas por siniestralidad consecuencia del mal estado de las rutas.</p> <p>Generación de asentamientos irregulares.</p> <p>Falta de concientización en la preservación de la higiene urbana por parte de la ciudadanía.</p>	<p>Incorporar a la prensa como aliado (y redes sociales); generar conocimiento para poder transmitir lo que realmente se quiere.</p> <p>Involucrar a la sociedad civil organizada en el abordaje de los problemas (control social). (Tenencia responsable y cuidado del ambiente)</p> <p>Abordaje integral y ecosistémico en control de vectores y saneamiento ambiental.</p> <p>Incorporar a la currícula de la educación formal (de los tres niveles) la GIR.</p> <p>Gobierno departamental – MVOTMA – MIPS: planes de vivienda y re significación de los espacios liberados.</p> <p>Abordaje interinstitucional para la aplicación de normas existentes. (reglamentación)</p> <p>Estrategias integrales en políticas de transito y seguridad vial.</p> <p>Incorporar al legislativo departamental en el diseño de las intervenciones.</p>	<p>-Lira (diagnostico entomológico de la infestación por AEDES) (1)</p> <p>-Colocación de trampas de luz para búsqueda del Flebótomo (Leishmaniasis) (1)</p> <p>-Sangrado de perros (2)</p> <p>-Descacharrizado sistémico (3)</p> <p>-Campañas de vacunación (4)</p> <p>-Limpieza de predios (5)</p> <p>-Levantamiento de basurales (5)</p> <p>-Mantenimiento de áreas verdes (5)</p> <p>-Podas programadas (5)</p> <p>-Talleres c/ educación formal (6)</p> <p>-Programa de desratización (5)</p> <p>-Taller con trabajadores de comunicación (7)</p> <p>-Elaborar mapa de riesgos (8)</p> <p>-Fiscalización</p> <p>-Mejorar condiciones de rutas y caminos</p> <p>-Formación de equipos de asistencia temprana, en politraumatizados y reanimación.</p> <p>-Campañas de castración</p> <p>-RRMM disponibles por atención temprana</p> <p>-Mejorar la señalización de rutas y caminos</p> <p>-Presentación de situación epidemiológica y perspectiva a los ediles.</p> <p>-Trabajar c / comisión de salud y m ambiente de la junta departamental.</p>

PLAN REGIÓN LITORAL NORTE (ARTIGAS – PAYSANDÚ – SALTO)

E1	Responsables	Plazos	Recursos existentes	Recursos faltantes	Modo de funcionamiento del grupo responsable
1	MS// MIDES//CECOED (AP)	3 meses = (1 ½ x 2) Estacional Primavera Otoño	RRHH – RRMM – Logística	RRHH capacidades para lectura e interpretación de resultados Logística RRHH	Liderado por MS – UDE – (dirige la intervención del CECOED)
2	CNZ – Profesionales independientes – unidad de Zoonosis de MS – UDELAR	3 meses = (1 ½ x 2)	RRHH	Reactivos para diagnóstico Insumos	Trabajo en duplas previa selección de los perros de muestreo.
3	CECOED (Intendencia – MIDES MD)	Continuo de abril a octubre	Coop. Sociales – Camiones de gobiernos departamentales	Gestión del material retirado (residuo – reciclable: PVC no es efectivo)	Basados en resultados entomológicos, sensibilización en la semana y levantando viernes)
5	UGA – Servicios Públicos – Recolección – Gobierno Departamental – DDS - MSP	Todo el año	Camiones – RRHH – Cooperativas Sociales (Paysandú)	Maquinaria	Planificación interna de Intendencia. En Salto la información de “focos” proporcionada por DDS es insumo para la planificación.
4	CHLA – EP – MS – ASSE – Intendencia y prestador privado	Todo el año c/ refuerzo en campañas	Vacunadoras	Vehículo de CHLAEP (depende de otros para supervisión y seguimiento)	MSP convoca a efectores que ejecutan. Se elabora calendario de giras urbanas y rurales.
6	CECOED – ANEP – UDELAR – CODICEN – Clubes – UNASEV – Transito de Intendencia – IFD (formación de formadores)	Periodo lectivo + verano educativo	RRHH	PC, Cañón	Según tema a abordar y se planifica en conjunto.
7	CECOED – Oficina prensa y comunicación de Intendencias - Zoonosis	Todo el año, según el tema	RRHH calificados - MS – UDELAR – CHLAEP, ZOO, Bomberos, Policía comunitarias		Según tema a abordar y se planifica en conjunto.
8	CECOED – DINAGUA – Ordenamiento Territorial Intendencia - DINAMA	2 meses		Programa GIS, PC, cañón, FDY, Videoconferencias, impresora	

Frente de ataque 2

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E2	Aumento de población en planicies de inundación. El agua ingresa más metros en zonas urbanizadas.	Faltan acciones de restricción de Ordenamiento Territorial No hay sanciones efectivas Venta de viviendas precarias (o no) ubicadas en terrenos inundables Faltan recursos para tareas de gestión	Resignificación de las áreas inundables Educación ambiental Establecer márgenes de seguridad en ríos y arroyos Gestión del riesgo hídrico Trabajo de las instituciones en presupuesto previo para dar respuesta a eventos adversos	1- Realojo. Seguimiento técnico (pre - durante - post) 2- Conocer en profundidad el Plan Nacional de Aguas, tanto las instituciones como la población 3- Establecer márgenes de seguridad en ríos y arroyos 4- Control por parte de policía territorial 5- Aplicar sanciones (ej.: inmobiliarias, etc.) 6- Readecuar zona. Establecer parques, plazas, etc. 7- Campañas de sensibilización ambiental 8- Elaboración o actualización de Mapas de Riesgo hídrico 9- Monitoreo constante

E2	Responsable	Plazos	Recursos Existentes	Recursos Faltantes	Modo de Funcionamiento del grupo responsable
1	DINAVI - MVOTMA - Intendencia - Población a realojar - DINOT - MIDES	1- 6 meses	Materiales MVOTMA / \$ CTM / RRHH	Cartera de tierras	Espacios de intercambio constante (firma de acuerdo) / Actualización de relevamientos y familias a realojarse / Entrevistas
2	DINAGUA - MVOTMA - Intendencia	2- 6 meses a 1 año. Aplicación se extiende hasta 15	Mapas de Riesgo (a nivel Región)	A estudiar	Reuniones interinstitucionales socializando la información
3	DINAGUA - Intendencia - DINOT	3 y 8- 2 a 10 años	Mapas de Riesgo		Reuniones y firmas de acuerdos
4	Policía territorial / Intendencia (arquitectura) / Bomberos (Ley 15.896)	4 y 5- ya	X		Funciona
5	Intendencia - MIDES - ONG	6- 15 a 30 días	Materiales y recursos humanos (Intendencia)	Normativa para espacio público y/o privado	Intendencia / Junta Departamental
6	Instituciones educativas / Dirección Nacional del SINAЕ	7- Continuo	Recursos humanos	Recursos económicos	Talleres / charlas / campañas publicitarias
7	CTM - SINAЕ - INUMET (río) / territorio	9- Diario, constante, semanal quincenal, bimestral	Recursos humanos CTM, INUMET, SINAЕ, IDS/MIDES		Monitoreo permanente / Elaboración de informes

Frente de ataque 3

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E3	Los medios de producción de la región corren peligro de ser afectados frente a la sequía	<p>Falta agua para consumo animal</p> <p>Falta comida para consumo animal</p> <p>Falta agua para consumo humano en pequeñas poblaciones</p> <p>Contaminación de agua por químicos y desechos orgánicos</p> <p>Capacitación de recursos humanos de diferentes instituciones para gestionar los planes de riesgo</p>	<p>Elaboración del Plan para la gestión integral de Sequías (DINAGUA)</p> <p>Uso de fuentes alternativas menos vulnerables frente al fenómeno de la sequía</p> <p>Gestionar el uso de agroquímicos (MGAP - MSP - DINAMA)</p>	<p>1- Promover una reunión de los tres CDE de la Región, DINAGUA, la CARU y CTM para sensibilizar en la urgencia de contar con un sistema de alerta temprana</p> <p>2 - Ajustes de modelos hidrológicos para la gestión del recurso hídrico (Cuenca Cuareim - Quaraí) DINAGUA</p> <p>3- Reforzar la capacidad operativa de distribución de agua potable por intermedio de camiones cisterna. Construcción de depósitos de mayor volumen</p> <p>4- Educar sobre el recurso agua como limitado. Cursos, talleres y seminarios. Inclusión en educación formal.</p> <p>5- Normativa de restricción de uso del agua</p> <p>6- Construcción de reservorios para uso agropecuario. Control y fiscalización</p>

E3	Responsables	Plazos	Recursos existentes	Recursos faltantes	Modo de funcionamiento del grupo responsable
1	DINAGUA - CARU - CTM - CDE - CECOED - Intendencias				
2	DINAGUA - CARU - CTM - CDE - CECOED - Intendencias		Equipamiento telemétricos en cobertura de la red de Salto Grande	Equipamiento agua debajo de la represa	
3	OSE - Intendencia - Bomberos - MDN - MTOP			Camiones cisternas / depósitos / OSE	
4	DINAGUA - CECOED - Bomberos - Mesa de Desarrollo Rural - Intendencia - MEC	Talleres en 2 meses	Voluntad / medios del MEC	Rubros / logística	
5	DINAGUA - OSE - Intendencia	A determinar según situación	Normativa vigente		Comunicaciones telefónicas / documentos
6	DINAGUA - DINAMA - MAGAP - Intendencia				

Frente de ataque 4

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E 4	La población no tiene en cuenta las advertencias y recomendaciones	<p>La falta de capacitación en riesgos y emergencias a la población en general determina desconocimiento y falta de conciencia de la misma</p> <p>Discontinuidad de procesos por la frecuente variación de representantes institucionales (CECOED)</p> <p>Falta de voluntad política que de continuidad y valor a la gestión integral de riesgos</p>	<p>1- Trabajar con actores del sistema educativo formal y no formal sobre educación en gestión integral de riesgos</p> <p>2- Acercar la gestión integral de riesgos a la población a través del trabajo comunitario</p> <p>3- Educar y sensibilizar a los medios de comunicación sobre gestión integral de riesgos</p> <p>4- Fortalecer el área técnica y de información de los participantes del CECOED</p> <p>5- Fortalecer a través de la Dirección Nacional del SINA E Y Congreso de Intendentes la participación activa y efectiva en los Comités Departamentales de Emergencias CDE</p>	<p>A- Reuniones de los CECOED con ANEP</p> <p>B- Reuniones de los CECOED con Secundaria y UTU</p> <p>C- Identificar las ONG o Cooperativas Sociales que trabajan en gestión integral de riesgos</p> <p>D- Reuniones de los CECOED con ONG o Cooperativas Sociales que trabajan en gestión integral de riesgos</p> <p>E- Planificación a través de los CECOED talleres comunitarios para la construcción de mapas de la percepción social de riesgos</p> <p>F- Talleres de sensibilización con representantes de los medios de prensa (comunicadores y periodistas)</p> <p>G- Colectivizar la información departamental de los protocolos de acción. Asegurado su respaldo a través de la Dirección Nacional del SINA E</p> <p>H- Solicitar en el Congreso de Intendentes los cometidos y deberes del CDE y del CECOED</p>

E4	Responsables	Plazos	Recursos existentes	Recursos faltantes	Modo de funcionamiento del grupo responsable
1	CECOED - ANEP	A- 2 meses	oficina / sala de reuniones		Reunión presencial e informativa
2	CECOED - Secundaria - UTU - INJU	B- 2 meses	oficina / sala de reuniones		Reunión presencial e informativa
3	MIDES - CECOED	C- 1 mes	oficina		Correo electrónico
4	ONG - CECOED	D- 3 meses	oficina / sala de reuniones		Reuniones presenciales
5	MIDES - Dir. Nac. SINAIE - Coop. Sociales	E- 4 a 6 meses	oficina / sala de reuniones		Reuniones presenciales / correos electrónicos
6	Dir. Nac. SINAIE - CECOED - (medios)	F- 8 meses	oficina / salas de conferencias / proyector	recursos económicos: - traslados; -alimentación, - impresión de materiales	Teléfono / correo electrónico / taller presencial
7	CECEOED - Dir. Nac. SINAIE	G- actualizaciones periódicas (cuando sea necesario)	oficina / servidor		Correo electrónico / teléfono
8	Dir. Nac. SINAIE - Congreso de Intendentes	H- Congreso de Intendentes incluido agenda 2016			Lobby político

Frente de ataque 5.

	Problemas Críticos	Problemas de Ataque	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E5	Mala condiciones de caminera rural y urbana	Productores rurales no asumen responsabilidad de cuidar los caminos Baja frecuencia en el mantenimiento de caminería rural	Ampliación de vías alternativas de transporte de la producción. Mejoras en la fiscalización por parte del estado. Construcción de polos logísticos	Mejorar infraestructura ferroviaria (1) Fomentar el uso de vías férreas para transporte de cargas pesadas (2) Fomentar el uso de Río Uruguay para transporte de cargas (3) Aumentar el control del peso vehicular (4) Aumentar y profundizar las fiscalizaciones en las distintas etapas del proceso constructivo de la infraestructura vial (5) Establecer límites en el tonelaje de camiones en zonas urbanas (polo logístico y distribución) (6)

E5	Responsable	Plazos	Recursos Existentes	Recursos Faltantes	Modo de funcionamiento del grupo responsable
1	AFE-MTOP-OPP-CECOED-CDE-DNSINAE	2 Meses	Técnicos Regionales (UDELAR-MTOP-AFE) Ingenieros Intendencias Relevamiento de la infraestructura		Reuniones preparatorias semanales Videoconferencias

Agenda

La última Etapa propuesta y realizada en el proceso de planificación de 2016, la definimos como de Integración, y se plasmó en un Encuentro²¹ 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
LITORAL NORTE	<p>(1) Línea de trabajo operativa Capacitación – Mapa (recursos-eventos) – Tercer nivel de gobierno:</p> <p>a) Intercambio de planos y protocolos;</p> <p>b) simulación y simulacros regionales;</p> <p>c) enlace con departamentos limítrofes;</p> <p>d) herramientas Skype entre CDE</p> <p>(2) Línea de trabajo fronterizo-judicial (temático)</p> <p>(3) Línea de trabajo Política de Estado (para prevención) Consejo Nacional de Políticas Sociales:</p> <p>a) Ordenamiento Territorial;</p> <p>b) Educación;</p> <p>c) Vivienda;</p> <p>d) OPP-Economía-Salud-Trabajo-MIDES</p>	



²¹ 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 Litoral Norte, 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 Litoral Norte. 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 SINAIE.

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.	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.
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.)
Prioridad de Acción N° 5 Fortalecer los preparativos para una respuesta eficiente a todos los niveles			

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

Centralmente, podríamos destacar el avance en materia de gobierno (toma de decisiones y gestión) del Sistema y con ello la faz política (entendida en el sentido amplio de la palabra²²) del trabajo. Como indica la Ley, el Sistema tiene una estructura descentralizada, y en ella, una fuerte impronta en el nivel departamental a través de los CDE y los CECOED, que en el proceso regional que estamos documentando jugaron un papel central junto a la Dirección Nacional.

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.

²² Más allá y no reducida a su significado político-partidario.

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 SINAIE 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 MAH²³ e idear una manera distinta de abordar la gestión del riesgo de desastres.” (GAR, 2015:40).²⁴

²³ En ese entonces la referencia internacional remitía al Marco de Acción de Hyogo.

²⁴ 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 metodológicos²⁵ 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

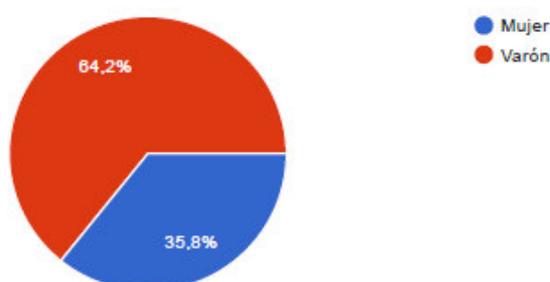
Fuente: C. Natenzon, 2016

²⁵ Cuatro personas de la Cooperativa Hincapié contratados a través de EUROCLIMA.

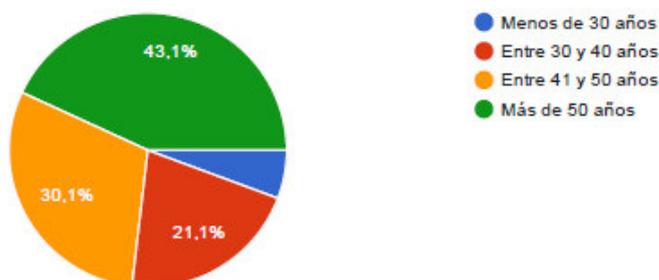
Al finalizar los talleres de planificación participativa en las regiones, la Dirección Nacional implementó en línea, una evaluación individual anónima por parte de todos los participantes. Se obtuvieron 123 respuestas, más de un 25% del total de asistentes.

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:

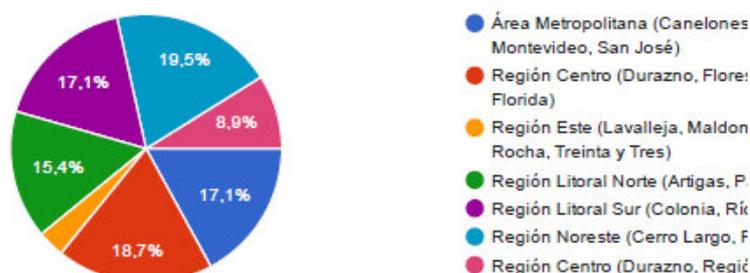
123 respuestas



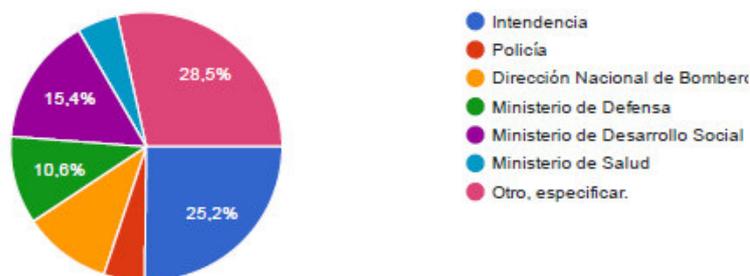
123 respuestas



123 respuestas

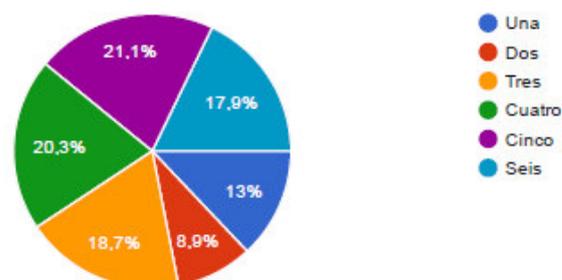


123 respuestas



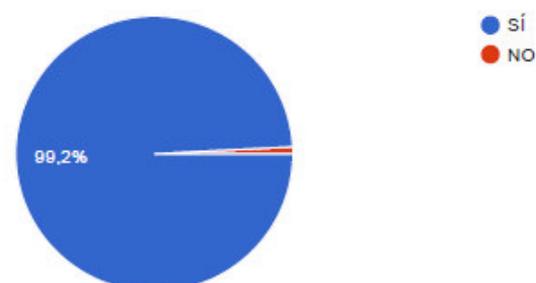
Sobre cantidad de jornadas asistidas al Taller regional correspondiente:

123 respuestas



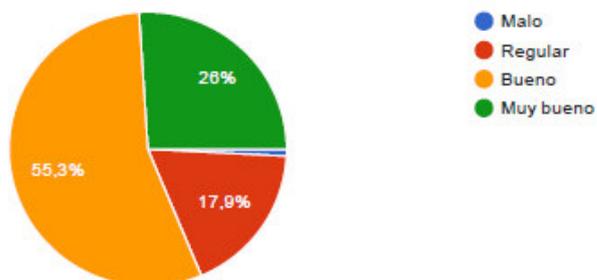
¿Considera útil la realización de un proceso participativo de planificación?

123 respuestas



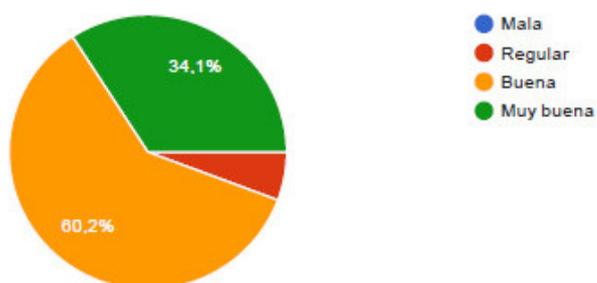
Desde su perspectiva, el proceso de planificación del que ha participado fue:

123 respuestas



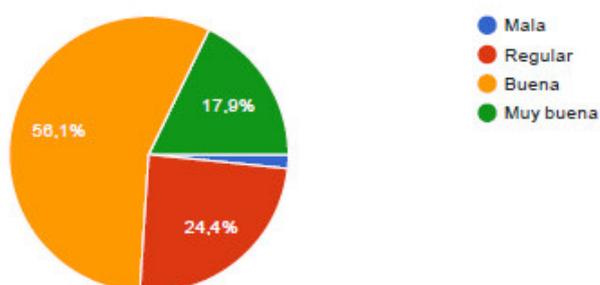
Desde su punto de vista, la organización y la logística de las actividades fue:

123 respuestas



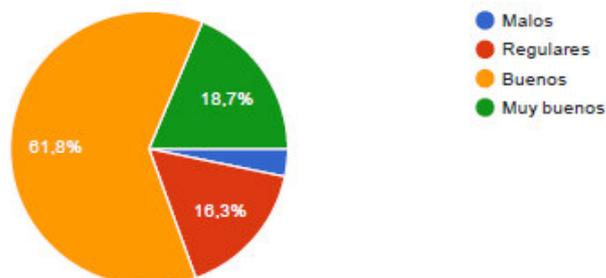
Desde su perspectiva, la metodología empleada en el proceso de planificación del que ha participado fue:

123 respuestas



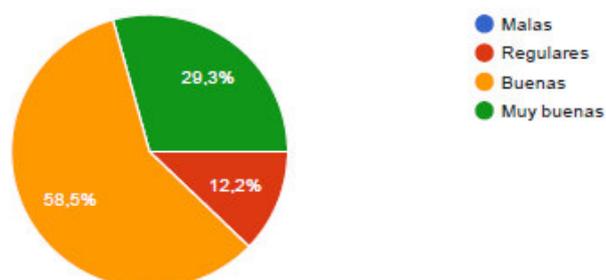
Desde su punto de vista, los materiales y las presentaciones empleadas en el proceso de planificación del que ha participado fueron:

123 respuestas



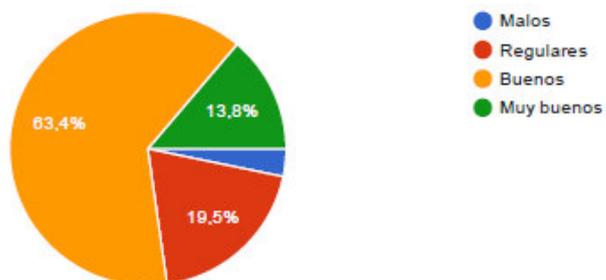
Desde su perspectiva, las exposiciones de los/as expertos/as realizadas en el marco del proceso de planificación del que ha participado fueron:

123 respuestas



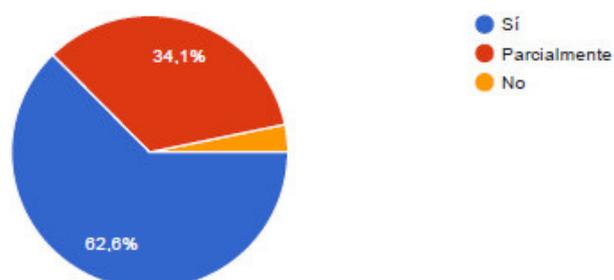
¿Cómo calificaría los avances alcanzados en los diferentes planos de trabajo (identificación de eventos adversos y vulnerabilidades, matriz de riesgos, mapa de eventos adversos y vulnerabilidades, inventario de recursos, mapa de recursos, análisis y diagnóstico de la problemática de gestión de riesgos 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, Méjico.
- 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%20%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, urbare, 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 SINAE, Claudia Natenzon

REGION LITORAL NORTE

Salto, 9/8/16

Política Nacional de Gestión de Riesgos: se está trabajando para desarrollarla en base a realidades nacionales.

Etapa preparatoria: Diagnóstico en base la secuencia de

- Eventos adversos
- Vulnerabilidades
- Matriz de Riesgos
- Inventario de recursos disponibles
- Escenarios de riesgo

Tener Protocolos/ planes de respuestas preparados con la firma de los miembros para ir asegurando la institucionalidad.

COMENTARIOS: Muy diversa presencia de representantes de Artigas, Paysandú y Salto. Intendencia, Municipios, Bomberos, Ejército, Prefectura, representantes ministeriales, DINAGUA, CTM, CARU (Dpto. Hidrología), etc.

- Exposición 1: IDU – DINAGUA (Alejandra Piperno)

Mapa de riesgo de inundación y drenaje urbano. Caja de herramientas: Incorporarlos a los planes locales.

La línea de inundación no sirve para planificar, es un promedio. No sirve porque las zonas inundables son distintas.

Relacionan tres conceptos:

- Diferencias de peligrosidad
- Diferencias de vulnerabilidad
- Diferencias de tiempo (hoy y futuro).

Por los cambios que se van a producir y se producen, hay que trabajar con planes futuros, ver qué puede llegar a pasar.

PLOT: Plan Local de Ordenamiento Territorial

Tipos de inundación:

- X río
- X drenaje pluvial
- X sudestada
- X rotura de presas (falla de infraestructura).

Fuentes de información sobre inundaciones:

- Registros históricos (lo que ya pasó)
- registros de curvas realizadas con GPS
- Modelación x recurrencia (TR) (lo que va a pasar).

PADE presas (CMT) qué pasaría si se rompe.

Vulnerabilidad y exposición.

- Estimación de población/ viviendas/ asentamientos
- Infraestructura y equipamiento urbano
- NBI (3 o más) manzana x manzana
- Unidades barriales.

Mapa de percepción de conflictos. Talleres con técnicos, informantes calificados y con la población. Encuestas.

+ Historia de cómo se urbanizó, particularmente pluviales.

	RIESGO	ACCION	CATEGORIA DE USO	INSTRUMENTO
Existente	ALTO (rojo)	Desestimular dinámicas no compatibles. Promover la transformación.	Suelo urbano o suburbano
Existente	MEDIO O BAJO (amarillo)	Reducir riesgo, mitigar	Urbano con restricciones x inundaciones	
Futuro	POTENCIAL	Prevención	No urbanizable	

Ley 18.621. Sistema de Emergencias. Proteger población, ambiente y bienes de significación (infraestructura, medios productivos, etc.).

Base INE. Muestra avances en la región litoral norte. Articular con plan de uso reglamentado.

Planificación integral de aguas urbanas.

Hacen acuerdos para usar recursos con otros actores: Municipio, CTM, etc.
Drenajes pluviales: inundación rápida en pocos minutos. Es más factible resolver con otras obras.
Alertas tempranas.
Programa de Cartografía de Riesgo: en ciudades medias y pequeñas, con riesgo alto.
Registro de la propiedad inmueble:

POSTULADOS BASICOS:

“El Estado no construye ni permite construir viviendas en áreas inundables con riesgo alto”

“Las ciudades tienen que planificar su crecimiento”

No es una receta sino un instrumento. Con él solo no se gestiona. Hace falta una caja de herramientas para la Gestión del Riesgo.

- Exposición 2: CTM – Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (Ing. Nicolás Failache)

Sistema de gestión Delf – FEWS.

www.saltogrande.org/mapa_estación.php: información pública.

Hacen pronósticos: qué ocurrirá en un punto del río luego de lluvias ocurridas.

Hay diferencias entre lo observado y lo ocurrido:

- Por el propio modelo, que no es perfecto
- Por pronósticos de lluvias que tienen incertidumbres.

Una vez cada 10 años tiene aportes de 27.500 m³/s

Una vez cada 50 años tiene aportes de 3

Del '80 a ahora el promedio de caudales del embalse ha aumentado, son caudales mayores por:

- Cambios en los usos del suelo
- Influencia del fenómeno del Niño.

“Viene más agua y está mucho más tiempo”.

Presa, 37,15 m

Regulación de la crecida: cuando saben que entrará agua, baja el embalse. Luego acompañan tirando menos de lo que entra hasta que las curvas se cruzan y luego se tiró más que lo que entra. Bajó el nivel.

Limitaciones: relación presa/ volumen del río (no es tan grande).

Tiempo de llegada desde distintas sub-cuencas. El tiempo que sé que la crecida va a venir. Si la crecida es del sector inmediato es muy rápida y por lo tanto no se pudo actuar con tiempo.

Normas del manual del agua. Consensuado entre los dos países.
N° de personas que salió de sus casas (afectados).

SG = regula y también avisa.

Canales de comunicación con la población (comunidades)

- Principal: CECOED
- Reportes diarios (los pronósticos no se publican)
- Comunicados. Avisos de crecidas y también de estiajes.

Cartas de inundación que entrega SG a las ciudades.

Rotura:

X sobrepasamiento

X cuestiones propias de la obra: canal interior.

Pero siempre hay tiempo de aviso. Simulación con más de 90.000 m³/s. 10 días de tiempo.

“De acuerdo a estándares y normas internacionales estamos en márgenes seguros”

Mapas de Salto y Paysandú. Curvas de nivel 1:10.000, no es la escala urbana más adecuada. Se necesitan mapas con mayor detalle. El mapa es importante pero no es lo único.

CORTE.

11:30 hs.

Matrices. Referencia a Seveso II. Efectos dentro y fuera de las plantas, efecto dominó y situación de frontera.

Revisión de preparación: de la mirada departamental a la regional.

La matriz no incluye incendios de campos porque Bomberos tiene su propio protocolo (¿?)

Vulnerabilidad Peligrosidad	Baja	Media	Alta	Muy Alta
Inundaciones			X	
Vientos fuertes		X	X	
Contaminación del agua		X	X	
Derrames de sustancias peligrosas		X	X	
Epidemias			X	
Sequías	X			

Evacuados: 1500

Autoevacuados: 7000

Principales afectados: niños. ¿PLECC?

Personas de las instituciones que se mantengan en el tiempo.

Programa único de ingresos y egresos en período que dure el evento (¿?)

“Son temas que llegaron para quedarse”

“Se lograron articulaciones con instituciones nacionales que desembarcaron por un evento de emergencia. Así, vemos las inundaciones como oportunidad”.

Inundaciones: 2009 a ahora, lo que más ha pegado.

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, con DINAGUA. En realojos y acceso al puerto.

Relevamiento de cotas. Taller de validación.

Pasar de 5,50 m a 6,50 m, como cota de seguridad, que lleva a los re alojamientos.

OPP: Resignificación de espacios (cambios de usos y destinos del suelo).

Fideicomiso x cartera de tierras más expropiación x interés social, en relación a los realojos. 120 a 140. Asentamiento Chapita. Soluciones habitacionales.

“Que la mancha roja del plano se transforme en colores seguros” Técnica de Paysandú.

“Son años, es un proceso, pero por algo tenemos que arrancar, y eso tiene que ser exitoso para demostrar que se puede”.

Por rebote, otras zonas inundadas por arroyos urbanos

Efecto acumulado con contaminación de metales pesados en suelos (de industria de curtiembres).

Inspectoría de control territorial: No permitir nuevos asentamientos. “Hacemos control operativo diario; es intenso y a veces complicado. Pero muy satisfactorio”.

“Aquí hay un problema económico. Al país le sale carísimo las inundaciones, es menos plata que entra a rentas generales”. Por eso hay que intervenir y bajar costos. UTE.

Salto. María Soria. Desarrollo Social de la Intendencia.

Exposición de Paysandú

(OJO: no registré información x interrupción, ver sus presentaciones en power point):

Asignación de tareas al personal de carrera. Esto da más garantías de continuidad

Exposición de Salto:

Complementariedad con grupos de la sociedad civil. “Esto implica una construcción colectiva permanente”.

Comentario sobre organización de esta iniciativa:

1. Los lugares y las fechas fueron determinados por los asistentes de cada región.
2. Si bien reuniones de la misma región se realizaron en distintas ciudades, el proceso fue llevado a cabo por todo (el mismo) grupo de personas.

Falta de capacidad locativa (los clubes ya no aceptan recibir inundados por las roturas que han tenido en anteriores oportunidades).

22 asentamientos. No quieren abandonar su casa.

Carpa: problemas logísticos y de convivencia.

El comité desbordado pide ayuda a otras instituciones.

“Es muy importante que el coordinador del equipo trascienda a cada gobierno”.

Dificultades de acuerdos interinstitucionales en la emergencia.

“El regreso a casa debe ser seguro. Esto conlleva articular con distintas instituciones. Pero la gente quiere volver. Se retira el agua y quieren volver. Entonces hay que ver otras estrategias: NO ACEPTAR QUE VUELVAN SI UTE NO HABILITA LAS INSTALACIONES”

Los salteos hablan de las enchorradas. La periferia de la ciudad es la más expuesta a vientos huracanados.

Combinación de distintos efectos residuales de las inundaciones: enfermedad x mosquito.

Sequía: impacto en zona NE con impactos a nivel productivo.

No hay registros de incendios forestales.

Por lo tanto sitios con concentración de población. Termas de Dayman y Arapey (+ 80 km).

Accidentes carreteros con o sin derrame.

No tienen sistema de alerta temprana.

Tienen información que permite retirar las personas en seco.

“Cada vez hay períodos más largos para que se retire el agua. En zonas débiles y también en zonas de casas buenas”

No tuvieron epidemias. Coordinación de equipos públicos y privados (mutuales).

Familias con muchísimos menores.

Dengue: las enfermedades transmitidas x vectores se incrementaron. Leishmaniosis, se da en los perros. En relación con las crecidas. Sobre 3000 canes sangrados, 111 canes positivos, 80% muertos.

“Cada institución tiene su plan, el tema es cómo hacer un plan único”.

Exposición de Artigas:

Procesos cortos de dos o tres días. Tiene crecidas muy rápidas, 24 a 36 hs. De afectación. Evacuaciones.

Salir a pie seco: 65-70 cm.

10.250 personas evaluadas.

Fortaleza: interinstitucionalidad. Ejército, organizaciones estatales, particulares.

Centro de evacuados: gran debilidad. ¿Dónde colocar a la gente?

Zona degradada: en el río. ¿Usar un dron?

Lo más importante, las inundaciones. Luego las sequías. Costo de más o menos 100 dólares por inundado.

Ecuación: $v \times p \times e$ (tiempo de exposición).

No tienen forestación, tienen incendios de campos. Además, el corredor de vientos (tormentas, tornados).

No tienen rutas ni buen sistema para atención de personas. Privadas: radio de acción de 15 km. Bote inflable.

Necesitan recursos para mejorar condiciones de trabajo. 6 funcionarios en el CECODE. Un técnico.

Las áreas del interior están a una hora de viaje. ¿Qué hacer?

TRABAJO EN GRUPOS: Para terminar con la etapa de preparación

A la tarde: para la región en conjunto. Relación entre probabilidad de ocurrencia (alta, media/alta, media, media/baja) e impacto esperado (severo, moderado, leve).

Ponderación:

Acuerdo arbitrario pero intersubjetivo. Realizado por este conjunto de personas que trabajan en relación al tema. Es importante el acuerdo que se logre. Es una primera aproximación.

Discusión: ¿El evento adverso es la inundación o las lluvias intensas?

Aclaración: la sumatoria de microeventos puede ser más importante que un evento mayor.

Martes 10/8/16

Al discutir el tema entre todos tal vez no tenga la precisión de la ciencia y la técnica pero funciona como consensos y acuerdos. Se alerta (activa) al CECOED cuando el evento supera a los responsables locales.

Vamos hacia combinar distintos tipos de desastres, que es lo que pasa en la realidad.

Usar como categoría “impacto esperado” para clasificar es ambiguo, ver cómo reemplazarlo por otra.

Probabilidad de ocurrencia: peligrosidad; impacto esperado: vulnerabilidad.

Manejo de escenarios: hacer simulacros. Los funcionarios entre las incertidumbres y la responsabilidad de los políticos.

Construcción colectiva de la Matriz de Riesgos:

Se dividen en tres grupos.

Matriz que combina alto medio y bajo con leve moderado y severo. El cruce de severo y alto es el riesgo inaceptable (rojo): aquí caen inundaciones, sequías y epidemias.

No solo lo retrospectivo sino tener en cuenta lo que puede pasar. Énfasis en el diálogo

Se realiza y revisa la matriz, y sobre esa base se pasa a la siguiente etapa, en la cual se identifican procesos positivos y negativos, problemas, recursos, etc.

CAMBIOS POSIBLES AL 2050
Ejercicio especulativo

PROBABILIDAD	IMPACTO	LEVE	MODERADO	SEVERO
ALTA		<i>Riesgo moderado:</i> Temperaturas extremas Inundaciones Sequías	<i>Riesgo elevado:</i> Incendios Depende de qué extremo aumente (frío o calor, más o menos precipitación)	<i>Riesgo inaceptable:</i> Inundaciones Sequías Epidemiológicos Inundaciones Sequías Epidemiológicos Temperaturas extremas Turbonadas y tormentas Agroquímicos
MEDIA		<i>Riesgo tolerable:</i>	<i>Riesgo moderado:</i> Incendios	<i>Riesgo elevado:</i> Sequías, Epidemiológico Turbonadas y tormentas Falta de agua potable
BAJA		Riesgo aceptable:	Riesgo tolerable: Agroquímicos, Explosivos Falta de agua potable Explosivos (no dependen de factores de CC)	Riesgo moderado: Derrame de sustancias peligrosas Accidentes con múltiples víctimas Atentados Falta de agua potable Falta suministro e.e.

Sobre esa base, a la tarde se divide el trabajo en nuevos grupos, combinados de otra forma, y se escriben los problemas como insumo para la siguiente etapa: modelo problemático, a desarrollarse la semana siguiente.

REGION LITORAL NORTE

Martes 16 de Agosto. – En SALTO - Mañana

6 planes regionales. Ver qué insumos dar a la **política nacional de gestión integral de riesgos**.

Repasa lo hecho hasta ahora. Eventos adversos, vulnerabilidades, inventario de recursos. Primer avance en el mapa de riesgos. Matriz de riesgos. Análisis de la situación y primera

Walter presenta materiales:

- 2010 y 2015. Hay dos informes inter-agenciales que evalúe la gestión de riesgos del país. Desde la perspectiva de Hyōgo (en/informe 2010) y luego desde la perspectiva de Sendai (en/informe 2015).
- Informe de NNUU hacia un desarrollo sustentable. 2015. GAR. Evaluación Global de la reducción de riesgos de desastre que incluye análisis crítico de las propias actuaciones de NNUU. Hay una versión abreviada.

Test de viabilidad aquí es política, en sentido amplio. Ver la voluntad de los actores para llevar a cabo las estrategias.

Aquellas viables serán programadas en el tiempo, y se implementarán de aquí a un plazo. Primera versión, ni mejor ni peor. Se identifica lo que hay, lo que falta para mejorar nuestra toma de decisiones. La idea es un plan que busca un producto, un documento. Sino construir un actor colectivo que sostenga esas estrategias, acciones, compromisos que asumimos juntos en este plan de trabajo.

Al tiempo habrá que evaluarlo, si se pudieron incorporar otros actores, más información, profundizamos en aspectos centrales para comprender la problemática e incluso mejorar el análisis de situación, porque las coyunturas, los actores, van cambiando.

Video de entrevista Carlos Matus (falleció en ese año 1998). En YouTube. Teoría del juego social. Las problemáticas de gobierno. “Gobernar es tomar decisiones”.

Los techos de gobierno. Planificación y gobierno.

La única forma de alcanzar los compromisos es planificando la acción de gobierno, lo que implica cuatro techos de calidad:

1. Ningún gobierno puede ser mejor que la identificación y selección de problemas que haga. Según ponga su foco de atención queda fijado su techo de calidad. Primero es importante identificar los problemas. Para lo cual el gobierno debe elegir los problemas y no que los problemas elijan al gobierno. Explícitamente, ellos van a ser el centro de mi accionar y mi compromiso político

2. Ningún gobierno puede ser mejor que la calidad de la explicación de los problemas. Si no puedo explicar los problemas de mi gestión no voy a poder solucionarlos. La calidad del gobierno va a estar inevitablemente determinado por esto. El Método PES - Planificación Estratégico Situacional es útil.
3. El tercer techo está dado por la calidad del plan. La mejor información y el diseño...
4. El cuarto techo de calidad es que se trate un plan políticamente viable. Aquí es relevante la calidad del análisis estratégico.
5. El quinto techo es la calidad de la gestión estratégica. Al final lo que cuenta es lo que yo hago. Todo lo demás bien, pero no lo implemento, una pésima gestión.

Es decir, estamos haciendo gestión, estamos haciendo gobierno. Para gobernar la GIR necesitamos transitar por las distintas etapas del ciclo de formulación y asumir la turbulencia de este proceso.

Ejercicio: división en grupos de 6/ 7 personas, lo más mezclados posible. Dos grupos por dimensión (personas, ambiente, bienes significativos). Cada uno trabaja con un pilón de problemas, primero revisando los textos para entenderlos, ver si están bien escritos, etc. Luego pegándolos en un poster, a partir del más relevante, generando cadenas causales con los demás y agregando problemas nuevos que se vayan identificando. A continuación se juntan los dos grupos de cada dimensión y compatibilizan las cadenas o secuencias causales explicativas realizadas por cada uno. Acuerdos como eje central del trabajo. Y siempre pensando que es una primera aproximación.

Tarde:

Avances de los grupos.

G1 (no llegamos a la presentación) de la lectura del MIPP aparece problemática de RSU

G2 Agrega demandas de procesos de autoridad para abordar los problemas

G3 Cuestiones de gestión

Revisión que atraviesa los tres grupos:

- El tema residuos + planificación urbana y ordenamiento territorial.
- Falta de fiscalización, no cumplimiento de normas existentes y falta de algunas normas.
- Tema crucial en la gestión. Muchas cosas que son gestionables y que no se gestionan. Tal vez falta de recursos humanos capacitados. O falta de voluntad política.

Resultados positivos que obtengan ganancias y puestos de trabajo. Vemos distintas formas de ver el problema, más allá de las coincidencias.

Walter: Ahora, hacer foco en la dimensión asignada. Agregar los procesos positivos. Luego volver a revisar, ampliando lo realizado. Incorpora un problema “núcleo” en cada dimensión para facilitar la tarea. Por ejemplo, “Población corre riesgo de vida y/o salud x eventos adversos naturales o antrópicos” en la dimensión Población.

Como cierre se presenta el video Clima 2050 a fin de mostrar qué significados puede tener el cc en nuestra vida cotidiana. El intercambio se centra en darle al ejercicio un sesgo prospectivo, que prepare a los asistentes para el ejercicio estratégico de mañana.

Miércoles 17 de agosto - Mañana

Apertura del Director del SINAE Fernando Traversa. Destaca eventos adversos recientes (bombazo de agua, micro tornado en Andresito y accidente aéreo) desde allí aborda la importancia de considerar los eventos de baja intensidad en la GIR

Walter: Sobre el Sistema de GIR: Cuenta con un Órgano Colegiado Departamental y el CECOER que coordina los operativos desde las intendencias. Ha sumado los ministerios de agricultura, industria, ordenamiento... y a la OPR. Ellos definirán las políticas de GIR. Estos planes regionales serán insumos de esa política.

Desafíos: Mejorar la articulación interestatal del Sistema,
Generar el Plan de GIR + Actor colectivo capaz de operarlo
Nivelar la información que maneja el Sistema, hoy concentrada en pocas manos

Se retoma el video de la tarde anterior (noticiero del 2050) y se presenta una aproximación de cómo cambiaría la matriz de riesgo a 30 años. Ver en power point.
Vinculación con riesgo como anticipación de lo que va a pasar + necesidad de conocimientos y de estudios específicos que muestren los resultados de modelos climáticos frente a escenarios diferentes. Atmósfera e información del IPCC como bienes comunes. Noticias de redes de municipios, como el C40.

Se discute en plenario.

El plenario recupera procesos positivos vinculados a lo climático: -Plan Nacional de Aguas, -Seminario de CC, -Capacidades para el análisis de datos climáticos, -Buena Ley de uso y manejo de suelos, -El NOA predice e informa a UTE datos claves con incidencia en hidrología y potencialidad de energía eólica (cada tres meses).-Algunos sectores (agricultura con tecnología de punta) comparten información climática en redes auto gestionadas de productores. -Cooperación con Brasil para la obtención de datos telemétricos. -Disponibilidad de información climática generada en la región (Brasil/Argentina) para operar en ROU. -Estudios en marcha sobre vectores.

Presentación de los 3 modelos problemáticos.

Grupo 1: Dimensión Población

Problema central - La población corre riesgo de pérdida de vidas y/o de salud por eventos adversos de origen natural o antrópicos.

Hacia atrás, una cadena: aumento siniestros de tránsito.

Otra cadena: Residuos: no existe adecuado proceso de eliminación y generación de residuos.

Otra cadena: Nuevos perfiles epidemiológicos que afectan a la región.

Otra cadena: Aumento de población en zonas inundables.

Otra cadena: Incumplimiento de tenencia responsable de mascotas y animales domésticos.

Otra cadena: Falta de conocimiento sobre cómo actuar ante una emergencia.

Otra cadena: Dificultad de llegada de asistencia médica a siniestros distantes + Problemática de la infraestructura vial + desusos de redes ferroviarias.

Grupo 2: Dimensión ambiental

Problema central – Urbanización no planificada + Mala gestión institucional + cambio climático de origen antrópico. (Como problemas a nivel macro)

1. PROBLEMA METODOLOÓGICO: AL HABER CAMBIADO LA TECNICA DE TRABAJO NO LLEGARON A CONCRETAR LAS RELACIONES CAUSALES MULTIPLES SINO PAQUETES DE PROBLEMAS O ARBOLES; EN CONSECUENCIA TODAVIA NO ES POSIBLE ENCONTRAR NUDOS PROBLEMÁTICOS EN LOS CUALES COMENZAR A OPERAR. Les faltó tiempo, ahora van a encarar esto.
2. Muy interesante que incluyen el cambio climático aclarando que se trata, como problema, de aquel de origen antrópico.

Grupo 3: Dimensión bienes significativos

Problema central – Contaminación + Efectos en la infraestructura y los medios de producción + efecto de cambio climático (encontraron estos nudos problemáticos al final, como resultado)

Una cadena: Contaminación urbana – basurales +

Otra cadena: Contaminación urbana – asentamientos irregulares + conexiones clandestinas + complicación en inundaciones x enchorrada. Hacia otra

cadena: Contaminación de recursos hídricos.

Otra cadena: Peligro de la infraestructura de la región + inundación + afectación a medios de producción regional.

Otra cadena: Contaminación industrial + desechos

Otra cadena: Contaminación + problemas de salud + tenencia irresponsable de animales + perros callejeros + falta de conciencia en la población de situaciones de riesgo + cuestiones de educación.

CC EN LOS MODELOS POR DIMENSIONES:

Un grupo –ambiente– incluyó la cuestión del CC en relación a las emisiones de la sociedad (mitigación); otro grupo –bienes significativos– lo incluyó en tanto generador de impactos en la sociedad (adaptación) y otro grupo –población– lo incluyó como una de las causas de aumento de las enfermedades y agentes desencadenantes de epidemias (adaptación).

A la tarde:

Se trabaja integrado los tres modelos en uno, a través de problemas que se repiten. Se usa un diagrama de Venn, colocando un número equivalente en las intersecciones entre dos dimensiones y también en la intersección central de las tres.



Se organiza la conexión con una madeja de lana, los participantes indican de dónde a dónde debe llevarse.

Para comenzar a jerarquizar: hay tres técnicas para hacerlo:

1. Los problemas que aparecen en los tres grupos
2. Los problemas que reciben y emiten más flechas
3. Acordar juntos cual es el o los problemas considerados más críticos para la gestión, en una discusión intersubjetiva.

Walter propone comenzar con este criterio o técnica. Se genera un rico intercambio entre los participantes.

“El problema por excelencia es la situación medioambiental que nosotros estamos generando”

“Las pérdidas de vidas humanas por accidentes fatales son crecientes cada año, y ese daño hay que tenerlo en cuenta. Quizás no tiene repercusión porque es algo que se ha asumido como normal”.

“No hay pérdidas humanas por epidemias porque estamos trabajando en la prevención desde hace año”.

“Para mí no es un tema que tenga que abordar por el CECOED” (los accidentes de tránsito).

“El Sistema Nacional de Emergencia está creado para trabajar con determinados niveles de accidentes y catástrofes. Ahora, cuando se supera cierto nivel, amerita una cierta intervención del SINAE”.

“Caso del sistema de situación de calle no es del Sistema, pero si se da una escalada (aumento del frío, por ejemplo) ya tal vez sí corresponde para volverlo a controlar. El sistema interviene cuando pasa determinados rangos. Hay algunas áreas donde es más claro cuándo intervenir y otras que no. Hay que darse una discusión”

“Lo mismo con la violencia de género o familiar, mueren personas todos los días. Pero hay instituciones ya tienen la responsabilidad de intervenir. En todo caso, cuando eso trascienda cierto límite ahí tendremos que ver de intervenir desde el Sistema”.

Puntos de ataque: se revisan qué problemas que están atrás de otros definidos como críticos. Hay que elegirlos porque no tenemos recursos suficientes para abordar todos. Hay que tener conciencia de nuestra capacidad y nuestra posibilidad de abordarlos.

Planillas:

- A. Procesos críticos: se transcribe textualmente lo enunciado en el problema.
- B. Puntos de ataque: es importante que esta elección se haga entre los tres departamentos.
- C. Procesos positivos: aquello que ya están en marcha, que pueden reforzarse, mejorarse o ampliarse y que ya están actuando para resolver el problema
- D. Posibles estrategias: FALTA DEFINICION
- E. Acciones/ tareas: FALTA DEFINICION
- F. Responsables/ plazos: FALTA DEFINICION
- G. Actores: Las cosas no suceden porque sí, atrás de cada problema y punto de ataque hay actores. Entonces hay que nombrarlos para interactuar con ellos cuando se implemente la estrategia.

Ejercicio y discusión: Ver resultados completos abajo en la mañana del jueves

Jueves 18 de agosto - Mañana

Se retoma el análisis de problemas críticos. Se convalida lo trabajado el día anterior (que en el último tramo contó con una audiencia disminuida por la hora) y se incrementa el número de problemas críticos y sus puntos de ataque. En ese proceso, los asistentes agregan problemas que inicialmente no habían registrado.

Se incorporan nuevos asuntos críticos (sequía, disponibilidad de agua potable y energía en pequeñas localidades rurales, relación entre sequía y sector agro productivo, impactos del modelo productivo en la red vial, siniestralidad en rutas, circulación de explosivos y pirotecnia

Se pasa a identificar **estrategias**. 5 grupos cada uno con representantes de los tres departamentos. Abordan los puntos de ataque ya identificados y se agregan otros + procesos positivos + posibles estrategias + acciones/ tareas + actores.

ATENCION: Registra la escritura de estrategias hasta el jueves a la mañana. Lo que está como quedó al final del jueves es: Proceso problemático y puntos de ataque. El resto lo salvé en un archivo aparte, pero como tuvo muchas modificaciones hay que tomarlo sólo como ejemplo.

GRUPO 1

- A. **Problema crítico: nuevos perfiles epidemiológicos que afectan a la región**
- B. Puntos de ataque: 1) Falta de sensibilización a la población en la que se refiere a la epidemiología; 2) Tenencia responsable de animales (riesgo sanitario); 3) Mala gestión de residuos; 4) Pérdidas de vidas humanas por siniestralidad consecuencia del mal estado de las rutas; 5) Generación de asentamientos irregulares; 6) Falta de concientización en la preservación de la higiene urbana por parte de la ciudadanía.
- C. Procesos positivos:
- D. Posibles estrategias:
- E. Acciones/ tareas:
- F. Responsables/ plazos:
- G. Actores

GRUPO 2

- A. **Problema crítico: Aumento de población en la planicie de inundación.**
- B. Puntos de ataque: 1) Falta de acciones de restricción de ordenamiento territorial; 2) no hay sanciones efectivas: 3) venta de viviendas precarias (o no) ubicadas en terrenos inundables; 4) Atención en faltantes de recursos para tareas (gestión).
- C. Procesos positivos:
- D. Posibles estrategias:
- E. Acciones/ tareas:
- F. Responsables/ plazos:
- G. Actores:

GRUPO 3

A. Problema crítico: Los medios de producción de la región corren peligro de ser afectados frente a sequía

B. Puntos de ataque: 1) Falta de agua para consumo animal; 2) falta de comida para consumo animal; 3) falta de agua para consumo humano en pequeñas poblaciones; 4) contaminación del agua por químicos y desechos orgánicos; 5) capacitación de RRHH de distintas instituciones para gestionar los planes de riesgo.

C. Procesos positivos

D. Posibles estrategias

E. Acciones/ tareas

F. Responsables/ plazos.

G. Actores:

GRUPO 4

A. Problema crítico: La población no tiene en cuenta las advertencias y recomendaciones. (credibilidad de las personas en las instituciones.

B. Puntos de ataque: 1) La falta de capacitación en riesgos y emergencias a la población en general determina desconocimiento y falta de conciencia de la misma; 2) Discontinuidad de procesos por la frecuente variación de representantes institucionales (CECOED); 3) falta de voluntad política que dé continuidad y valor a la gestión integral de riesgos.

C. Procesos positivos:

D. Posibles estrategias:

E. Acciones/ tareas:

F. Responsables/ plazos.

G. Actores:

GRUPO 5

A. Problema crítico: Malas condiciones de caminería rural y urbana

B. Puntos de ataque:

1) Los productores rurales no asumen responsabilidad de cuidar los caminos; 2) Baja frecuencia en el mantenimiento de caminería rural y urbana.

C. Procesos positivos:

D. Posibles estrategias:

E. Acciones/ tareas:

F. Responsables/ plazos

G. Actores:

Al mediodía: Se pasa revista entre todos a los resultados elaborados por los distintos grupos. Se discute sobre los resultados con los que se acuerda, se señalan carencias, etc.

El siguiente paso es hacer un test de viabilidad enfrentando las estrategias con los actores identificados. Se señala la actitud esperable en cada actor frente a la estrategia: FF – Muy favorable, F – Favorable, I – Indiferente, D – Desfavorable, DD – Muy desfavorable.

ACTOR	FF	F	I	D	DD

El tiempo ha quedado corto para desarrollar esta última etapa, mucho más laboriosa en el sentido de que hay que discutir muchos temas que también hacen necesario que se revea lo hecho.

Al promediar el trabajo de la tarde del jueves los grupos pudieron avanzar en la siguiente tarea:

Tarea Nro.	Responsables	Plazos	Recursos existentes	Recursos faltantes	Modo de funcionamiento del grupo responsable

CIERRE: Evaluación de lo hecho. Qué se logró, qué falta, si están conformes con lo logrado y si hace falta más tiempo o algo más.

“El plan no está terminado”

“Faltan elementos importantes que son decisivos, nosotros no tenemos potestad para ello”.

“Hay decisiones políticas que no están en nuestra manos, que somos técnicos, son responsabilidad política”.

“Antes de presentarlo, hay que validarlo en el Congreso de Intendentes. Tienen que decir si esto fortalece la gestión o es una tensión más”.

PROPUESTA APROBADA PARA AVANZAR HASTA EL ENCUENTRO FINAL DE LAS 6 REGIONES:
De aquí al 15 de noviembre, que se junten los departamentos, revisen lo que falta y hagan aportes vía mail o web conferencia, eso se adjunta como anexo al trabajo realizado hasta hoy.

Síntesis de Walter: Población inundable, los nuevos perfiles epidemiológicos, la poca credibilidad de las instituciones, la caminería general de la región y la problemática de las sequías. Los problemas más acuciantes de la región.

Hay algunas cosas en común.

- Planes de sensibilización de la población en distintas materias
- Talleres con periodistas,
- Etc.

Entonces, ver cruces y articulación que se convierte en un nuevo eje de trabajo.

Otro tema: mucha falta de recursos, que requieren actividades previas para sensibilización de quienes deben dar los recursos.

Otro tema: Todo esto se plantea como algo que tiene que ver con cambio climático. Pero no hemos identificado ningún actor que se haga cargo. Cuán vertiginoso es el cambio y cómo va a impactar en la región. Actor importante: sería la Universidad y los investigadores?

Otro tema: Respeto a las instituciones. Si queda en este nivel el plan es de otros. Es de bichos grandes. Pero algo tenemos que poder hacer. Planificación participativa nadie pide, pero se ha trabajado mucho para vencer obstáculos y llegar a este escenario.

Otro tema que cruza: mapas de riesgo, en algunos casos se dijo que estaban hechos. Pero lo que hay no son mapas de riesgo generales, son de inundación, para algunas zonas hay de sequía. Inundación: mapas de ciudades, no de departamentos, y el SINAE necesita el mapa por departamentos e incluso regiones porque tienen que gestionar todo el territorio. Como sistema tengo que pensar de manera más integral, necesitamos riesgo de origen natural o antrópico de todo el país. Mapa de percepción social de riesgo incluye todo lo que las propias personas indiquen que es riesgoso. También inseguridad, adicciones, violencia doméstica, lo que sea, porque después en base a eso trabajamos con la gente en la definición de prioridades, cuáles son los riesgos que deben asociar otros actores, etc. etc. etc.

Intervenciones de los asistentes:

“En lo personal me voy bastante satisfecho por lo que hemos hecho. Nos felicito y muchas gracias”.

“Reconocimiento a Uds. por la capacidad que han tenido en reunir un grupo heterogéneo y el reconocimiento del rol que estamos cumpliendo. Lo que nos estamos llevando es saber que formamos el sistema y que no somos nosotros aislados. Nos conocíamos de cara pero no en lo que hacíamos. Realmente el trabajo ha sido muy rico y nos ha llevado a cuestionarnos. Es realmente un aprendizaje.

Pero me voy con un sinsabor amargo porque hubiera querido que esto quedara terminado. Por el esfuerzo de todos. Habernos ido con algo más concreto. La sensación que me queda es que nos quedas tanto camino a recorrer... Esto no lo podemos presentar. Me quedo con muchas más dudas que certezas. Es una autocrítica. Todos contamos nuestra propia experiencia y no ponemos el ojo en lo que tenemos que ponerle”.

“Es necesario para revisar nuestras prácticas, lo tenemos que hacer en nuestros propios lugares. Lo que falta es trabajar con las personas afectadas”.

“Este es un trabajo que implica re-acomodarse, re-encuadrarse, y nos quedamos con ganas de hacer más. Por ejemplo, cuidar a los que cuidan, demanda bien interesante desde la salud y desde la salud mental”.

“Agradecer la participación de parte de primaria. Como crítica, nos faltó la parte educativa de Paysandú y Artigas. Para ver sus realidades y cómo establece mecanismos de integración. Cuantos más actores participen, mejor será la réplica. En cuanto al taller de si, como ámbito colaborativo, excelente”.

“Que no esté terminada la tarea es la excusa perfecta para volver a encontrarnos”.

“Hace falta decantar, corregir el plan, no sé cómo podríamos hacerlo, porque tendríamos que validarlo entre todos”.

“Procesos embarrados de toma de decisiones”.

ANEXO III. Listado de participantes del Taller de Planificación de la Región Litoral Norte

nombre	apellido	institución	departamento	teléfono	celular	correo electrónico
Nancy	de Vargas	DINAGUA	ARTIGAS	47724900	98725668	ndevargas@mvtoma.gub.uy
Juan A.	Elliot	Municipio B. Brum	ARTIGAS		99779492	municipiobbrum@gmail.com
José L.	Paoloni	Intendencia Departamental	ARTIGAS		99780162	
Walter	Da Rosa	Jefatura Policía	ARTIGAS		99076952	
Rossana	Apaolazo	Intendencia Departamental	ARTIGAS		99045373	dir.dsosial@artigas.gub.uy
Gilda	Ayala	MIDES	ARTIGAS		99377485	gayala@mides.gub.uy
Heidi	Carballo	MIDES-BELLA UNIÓN	ARTIGAS	4779 6900	98374245	hcarballo@mides.gub.uy
Pablo (Cap.)	Suárez	Reg. Cab. 10	ARTIGAS	4772 3512	92294217	pablorsuarez@hotmail.com
Stella	Ambrosioni	M.G.A.P.	ARTIGAS	4779 2097	98395893	sambrosioni@mgap.gub.uy
Adriana	Pintos	M.S.P.	ARTIGAS	4772 0446	99931590	apintos23@msp.gub.uy
Juan (Tte. Cnel.)	Carrerre	Reg. Cab. 10	ARTIGAS	47723512	99136301	jotaemece@hotmail.com
Juan José	Eguillor	CECOED/CDE	ARTIGAS	4772 4449	99772458	cecoedartigas@gmail.com
Charles	García	D.N.BOMBEROS	ARTIGAS		92107087	charles666chacal@gmail.com
José	Ramírez	J.POLICÍA	ARTIGAS		92456361	jose.ramirez.delossantos@minterior.gub.uy
Fernando	Torres	MIDES	PAYSANDÚ		99278865	datorres@mides.gub.uy
Natalia	García	Int. Dptal.(Ordenamiento Ter.)	PAYSANDÚ		99103768	natalia.garcia@paysandu.gub.uy
Claudia	Moroy	Intendencia Departamental	PAYSANDÚ	4722 6220	99209655	claudia.moroy@paysandu.gub.uy
Jorge	Blasis	CARU	PAYSANDÚ		99365911	jblasig@caru.org.uy
Victor	Cestau	OSE	PAYSANDÚ	4723 1709	99727593	vcestau@ose.com.uy
Pablo	García	M.G.AP.	PAYSANDÚ	4724 1930	99043112	pgarcia@mgap.gub.uy
Alejandro	Nardin	CARU - HIDROLOGÍA	PAYSANDÚ	4722 5500 Int. 152	0054 934 475 46715	anardin@caru.org.uy
Mariela	Peré	MIDES	PAYSANDÚ		99315596	marielapere_64@hotmail.com
Miguel	Fúa	BOMBEROS	PAYSANDÚ		98862959	miguel.fua@minterior.gub.uy
Marco	García	Intendencia Departamental	PAYSANDÚ		99722049	marco.garcia@paysandu.gub.uy
Jorge	González	Prefectura	PAYSANDÚ		91016353	jorge.gonzalez_ep@hotmail.com
Alejandro	Liguori	Ejército	PAYSANDÚ		98112181	jefebn18@gmail.com
Francisco	Rodriguez	BOMBEROS	PAYSANDÚ		98094034	bomberosyoung@gmail.com
Sandra	Contrera	Intendencia Departamental	PAYSANDÚ	47221505	99720026	sandra.contrera@paysandu.gub.uy

PLAN REGIÓN LITORAL NORTE (ARTIGAS – PAYSANDÚ – SALTO)

Olga	Rodríguez	MSP	PAYSANDÚ	47220815	99029804	ddspaysandu@gmail.com
Mario	Costa	UTE	PAYSANDÚ		99720371	mfcosta@ute.com.uy
Gonzalo	Lantern	J.POLICÍA	PAYSANDÚ		99727306	gonzalo.lantern@minterior.gub.uy
Juan José	Silva	OSE	PAYSANDÚ		99720766	jsilva@ose.com.uy
Elda	Albarenque	CEIP	SALTO	47339459	99204262	albarenque4311@gmail.com
Natalia	Baccardatz	OSE	SALTO		99734612	nbaccardatz@ose.com.uy
Roberto	Texeira	CARU	SALTO		99731652	rtexeira@caru.org.uy
Graciela	Nan	UTE	SALTO		99741742	mnan@ute.com.uy
Lucía	Pascale	CEIP	SALTO		99734680	luperalta@hotmail.com
María J.	Soria	CECOED	SALTO		99426882	salto.cecoed@gmail.com
Cristian	Fagián	PREFECTURA	SALTO	4732 5275	99678591	presa@armada.mil.uy
Atilio	Galletto	UTE	SALTO		98485343	agalletto@ute.com.uy
Elbio	González	UTE	SALTO	4733 4190	98573898	egonzalez@ute.com.uy
Ricardo	Guilleme	Ejército	SALTO	47335297	92456092	rguilleme1@hotmail.com
Nicolás	Patricios	INT./CECOED	SALTO		91064013	salto.cecoed@gmail.com
Juan Francisco	Suárez	IDS	SALTO		98877053	juan.suarezdeoliveira@gmail.com
Hugo	Urrutia	UTE	SALTO		99731145	hurrutia@ute.com.uy
Francisco	Alves	J.POLICÍA	SALTO		99732401	fransalto2011@hotmail.com
Luis	De Los Santos	PREFECTURA/CECOED	SALTO	4732 2530	99738077	luisito.100@hotmail.com
Darío	Figueroa	MIDES	SALTO		98624092	dfigueroa@mides.gub.uy
Fernando	Varela	INT. MUNICIPAL	SALTO		99569302	fernandovarela2705@hotmail.com
Cristina	Bortagaray	Intendencia Departamental	SALTO	47339722		
María Eugenia	Olivera	DINAGUA	SALTO	4732 4750	98158539	mariaeugenia.olivera@hotmail.com
Luis	Abilleira	BN. I. 7	SALTO		98112148	luisabilleira@hotmail.com
Nicolás	de Souza	DINAGUA	SALTO	4732 4950	98340866	ndesouza@mvtoma.gub.uy
Sixta	Fraga	IDS	SALTO	47327359	99054959	cecoedsalto@gmail.com
Ma. Cristina	González	DIGESA-MSP	SALTO		99739970	ddssalto@msp.gub.uy
Luciana	Lombardo	Intendencia Departamental	SALTO	47339722	99720026	eterritorial.ids@gmail.com
Sofía	Piegas	DDS	SALTO	47320309	98595762	refsalto@msp.gub.uy
Winston	Aguilar	D.N.BOMBEROS	SALTO		96209047	tocosn@hotmail.com
Luis	Calzada	D.N.PCÍA. TRÁNSITO	SALTO		99713906	luis.calzada@minterior.gub.uy
Obdulio	Da Silva	PREFECTURA	SALTO	4733 5275	99678472	presa@armada.mil.uy

PLAN REGIÓN LITORAL NORTE (ARTIGAS – PAYSANDÚ – SALTO)

Diego	Fagúndez	MIDES	SALTO		98165391	diegofagundez@gmail.com
Mauricio	Ferreira	INT. MUNICIPAL	SALTO		91410681	mauricioferreira00@hotmail.com
Gustavo	López	Jefatura	SALTO		99801093	gustavo.lopez@minterior.gub.uy
Matías	Martínez	MSP	SALTO	47320310	98240907	mmartinez@msp.gub.uy
Leandro	Núñez	UTE	SALTO		98584340	lnuñez@ute.com.uy
Enzo	Rebollo	D.N.BOMBEROS	SALTO	4735 2210	99141777	matireb@gmail.com
Pedro	Severo	D.N.BOMBEROS	SALTO	4733 2210	98478044	pedro.severo@minterior.gub.uy
Jorge	Soto	INT. MUNICIPAL	SALTO		97306077	jsotoviera@gmail.com
Nicolás	Failache	CTM				
Juan	Martínez	DINAGUA			99216785	juanmartinezpenades@gmail.com
Ignacio	Bide	comunicación / Dir. Nac. SINA E				ibide@presidencia.gub.uy
Fernando	Traversa	Director Nacional SINA E		150 int. 2655		ftaversa@presidencia.gub.uy
Adriana	Piperno	DINAGUA			99583384	
Jorge	Fuentes	Coop. Hincapié				-
Adriana	Simicic	Coop. Hincapié				-
Walter	Morróni	planificación / Dir. Nac. SINA E		150 int. 1350		wmorróni@presidencia.gub.uy
Matías	Ocampos	planificación / Dir. Nac. SINA E				mocampos@presidencia.gub.uy
Claudia E.	Natenzón	UBA/FLACSO - EUROCLIMA		5411 4581 3014		natenzon@filo.uba.ar
Odorico	Velázquez	Coop. Hincapié				-

