

Sobre
el **QUÉ**, el **CÓMO** y el **QUIÉNES**
del Sistema Nacional de Emergencias
de Uruguay

Área Planificación

Dirección Nacional de Emergencias / Sinae

10 de octubre de 2019





Sistema Nacional de Emergencias



Presentación



sobre el **QUÉ**, el **CÓMO** y el **QUIÉNES**

- **QUÉ** – riesgos / problemas de gestión
- **CÓMO** – horizontal / vertical
- **QUIÉNES** – intra-estatal / socio-gubernamental

**Sistema Nacional de Emergencias para la
Gestión Integral de Riesgos en Uruguay**





el QUÉ



Sobre el QUÉ



Tres perspectivas complementarias de abordaje del Riesgo:

- ***Riesgo Objetivo***
- ***Riesgo Subjetivo***
- ***Riesgo Realista***



Sobre el QUÉ



Perspectivas de abordaje del Riesgo:

- **Objetivo** aquel que existe como algo externo a las personas e independiente de la percepción de estas. Una aproximación a su conocimiento es la que se pretende mediante la aplicación del método científico y suele expresarse en términos probabilísticos, como esperanza matemática del daño (daño esperado). Sirve para prever escenarios de catástrofe como fundamento de los programas de prevención y preparación de la respuesta y en los análisis coste-beneficio y coste-eficacia elaborados como apoyo a la toma de decisiones en los programas de gestión del riesgo de desastres.



Sobre el QUÉ



Perspectivas de abordaje del Riesgo:

- **Subjetivo** es la forma en que cada persona percibe ese riesgo “realmente existente” y lo interpreta, condicionando sus actitudes y comportamientos cuando la actuación sobre el riesgo se pone en cuestión. Pero esa “percepción del riesgo” no se realiza de forma neutra sino a partir de “construcciones culturales”. Para esta línea interpretativa, el riesgo no es una entidad objetiva sino, como toda forma de pensamiento, una elaboración cultural y, en consecuencia, social: *CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO*



Sobre el QUÉ

...

Perspectivas de abordaje del Riesgo:

- **Realista** en el ámbito latinoamericano, una elaboración teórica, también denominada “construcción social del riesgo”, parte de la consideración de los desastres no como hechos aislados sino como sucesos que se van gestando a lo largo del tiempo según van estableciéndose y desarrollándose condiciones de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se va configurando socialmente, en tanto es entendida como una característica del sistema social, que evoluciona con éste, como resultado de procesos económicos, sociales y políticos: *PRODUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO*



Sobre el QUÉ

... ..

Riesgo: lo componen cuatro dimensiones

- **Peligrosidad** [“amenaza”]: La peligrosidad se refiere al potencial peligroso que tienen los fenómenos (...) [adversos] (espontáneos o manipulados técnicamente), potencial inherente al fenómeno mismo, sea cual sea su grado de artificialidad.
- **Vulnerabilidad**: está definida por las condiciones socioeconómicas previas a la ocurrencia del evento catastrófico en tanto “capacidad diferenciada” de hacerle frente.
- **Exposición**: refiere a la distribución de lo que es “potencialmente” afectable, la población y los bienes materiales “expuestos” al fenómeno peligroso.
- **Incertidumbre**: se relaciona con las limitaciones en el estado del conocimiento (incertidumbre técnica) y las indeterminaciones en cuanto a competencias institucionales y aspectos normativos (incertidumbre social); al mismo tiempo, estas limitaciones y la complejidad del fenómeno en cuestión impiden el manejo de la totalidad de las variables involucradas, impregnando de incertidumbre los procesos de toma de decisiones.



Sobre el QUÉ



Riesgo:

Considerar de manera aislada cualquiera de las cuatro dimensiones que constituyen el riesgo con prescindencia de las otras, cierra el camino a la solución integrada de un problema complejo.



Sobre el QUÉ



Gestión Integral de Riesgos – GIR

Desde la Dirección Nacional del Sinae se toma como base la siguiente definición:

“La Gestión del Riesgo de Desastre, definida en forma genérica, se refiere a un **proceso social** cuyo fin último es la **previsión**, la **reducción** y el **control** permanente de los **factores de riesgo** de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de **desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.**”

(L.Narváez et al., 2009:33)



Sobre el QUÉ



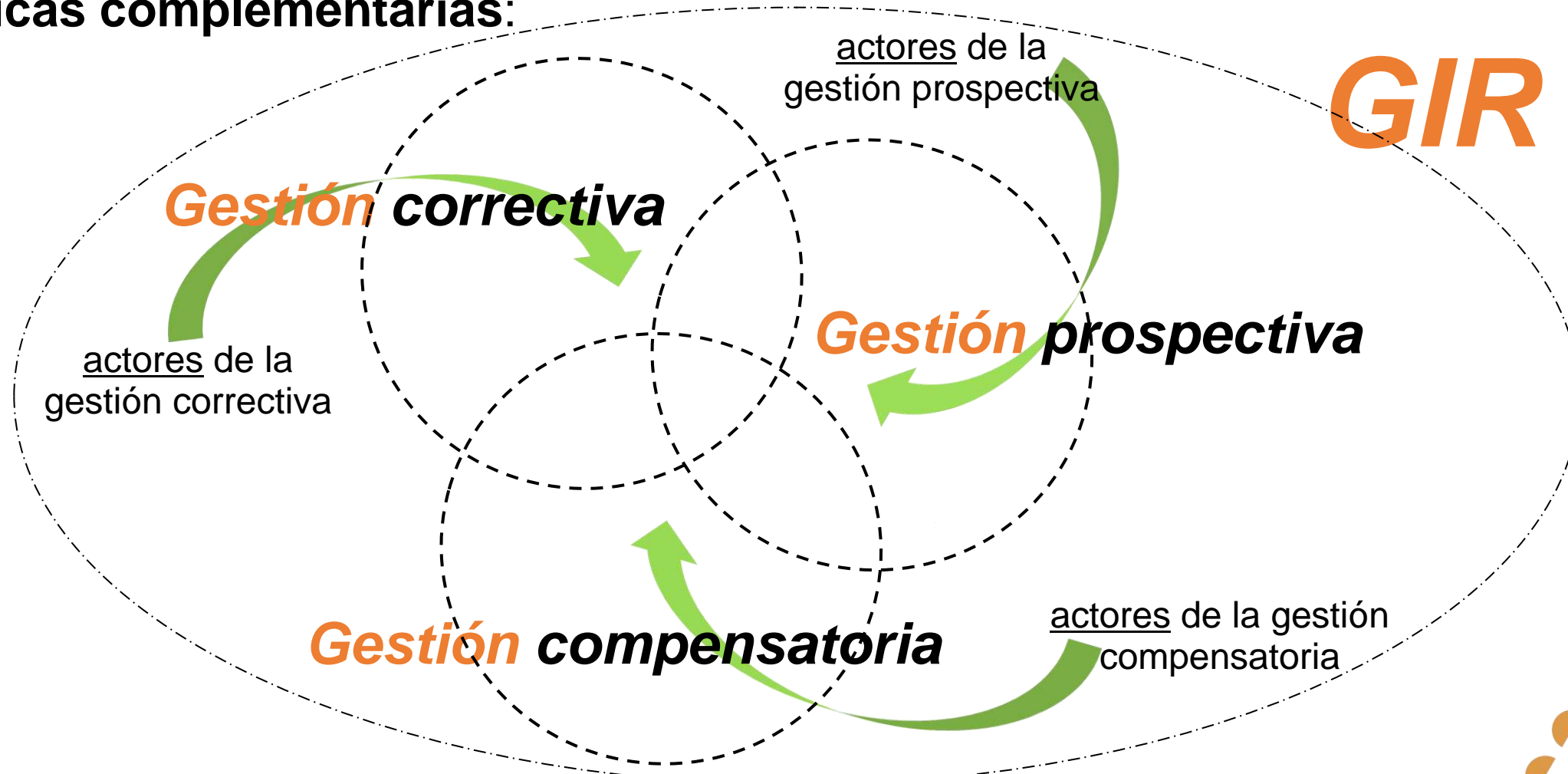
La Gestión Integral de Riesgos involucra tres **prácticas complementarias**:

- **Gestión correctiva del riesgo**: mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas, incluidos los preparativos y la alerta temprana.
- **Gestión compensatoria del riesgo**: tomar medidas para apoyar la resiliencia de los individuos y las sociedades frente al riesgo residual que no puede reducirse de manera eficaz.
- **Gestión prospectiva del riesgo**: prevenir o evitar la acumulación de riesgos nuevos o futuros haciendo elecciones de desarrollo que tengan en cuenta el riesgo, también en la recuperación y la reconstrucción tras un desastre.



Sobre el QUÉ

prácticas complementarias:



Los tres enfoques apoyan las tres agendas: reducción de riesgos de desastres, cambio climático y desarrollo sostenible. (GAR, 2015:281)



Sobre el QUÉ



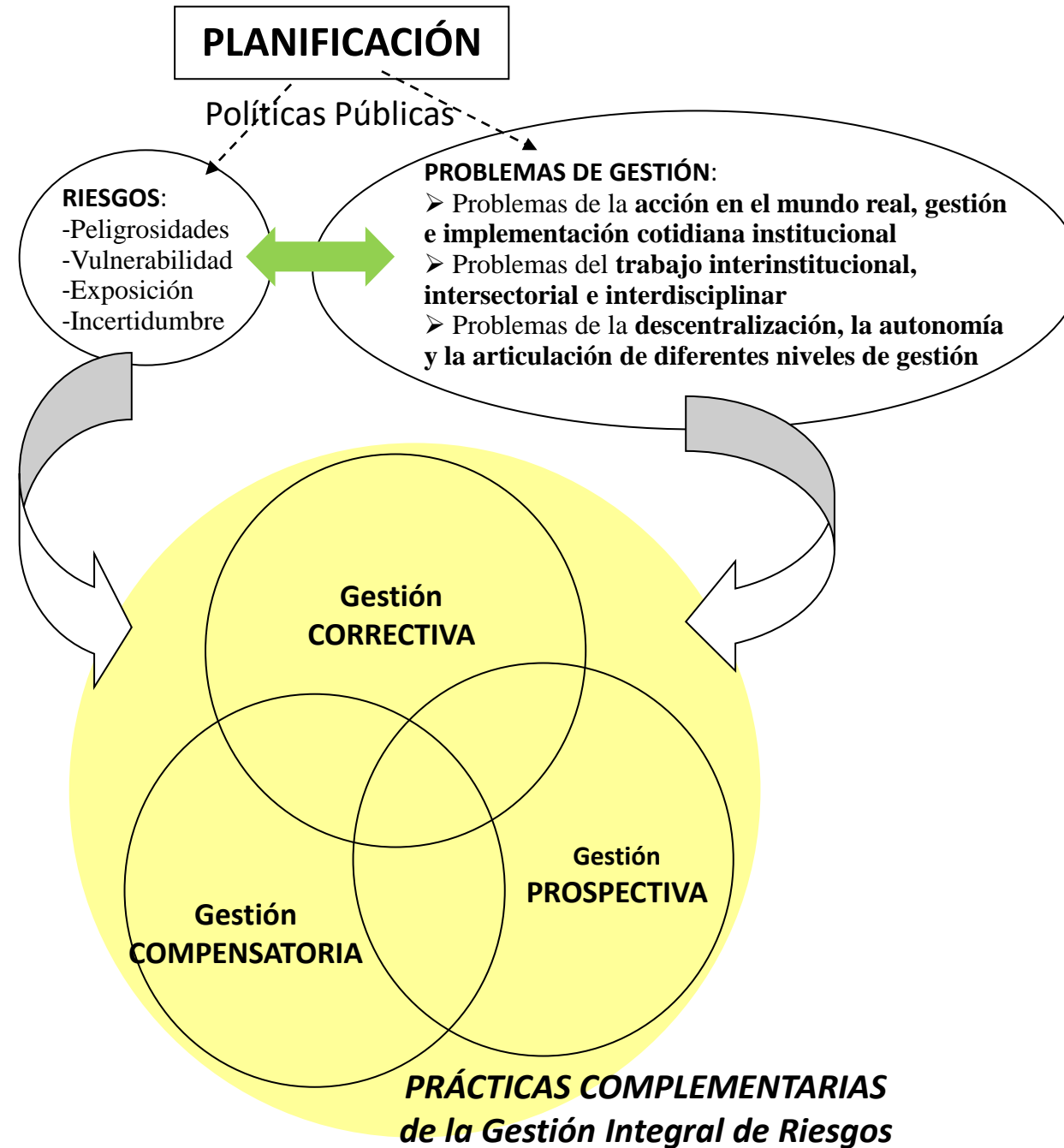
Tabla 13.1 Gestión del riesgo de desastres para apoyar la reducción del riesgo de desastres, abordar el cambio climático y fomentar el desarrollo sostenible

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

(Fuente: UNISDR.)



Sobre el QUÉ





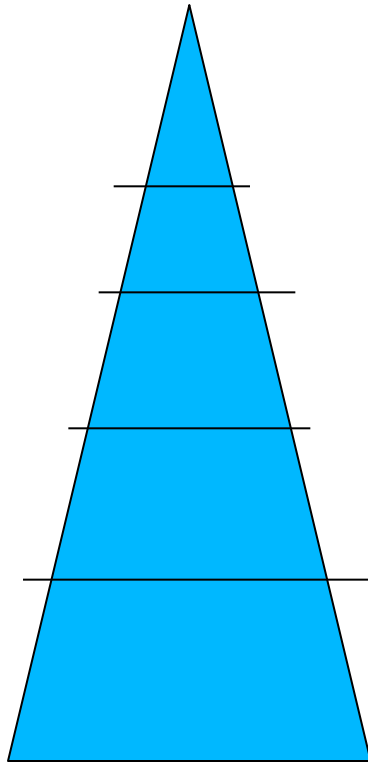
el CÓMO



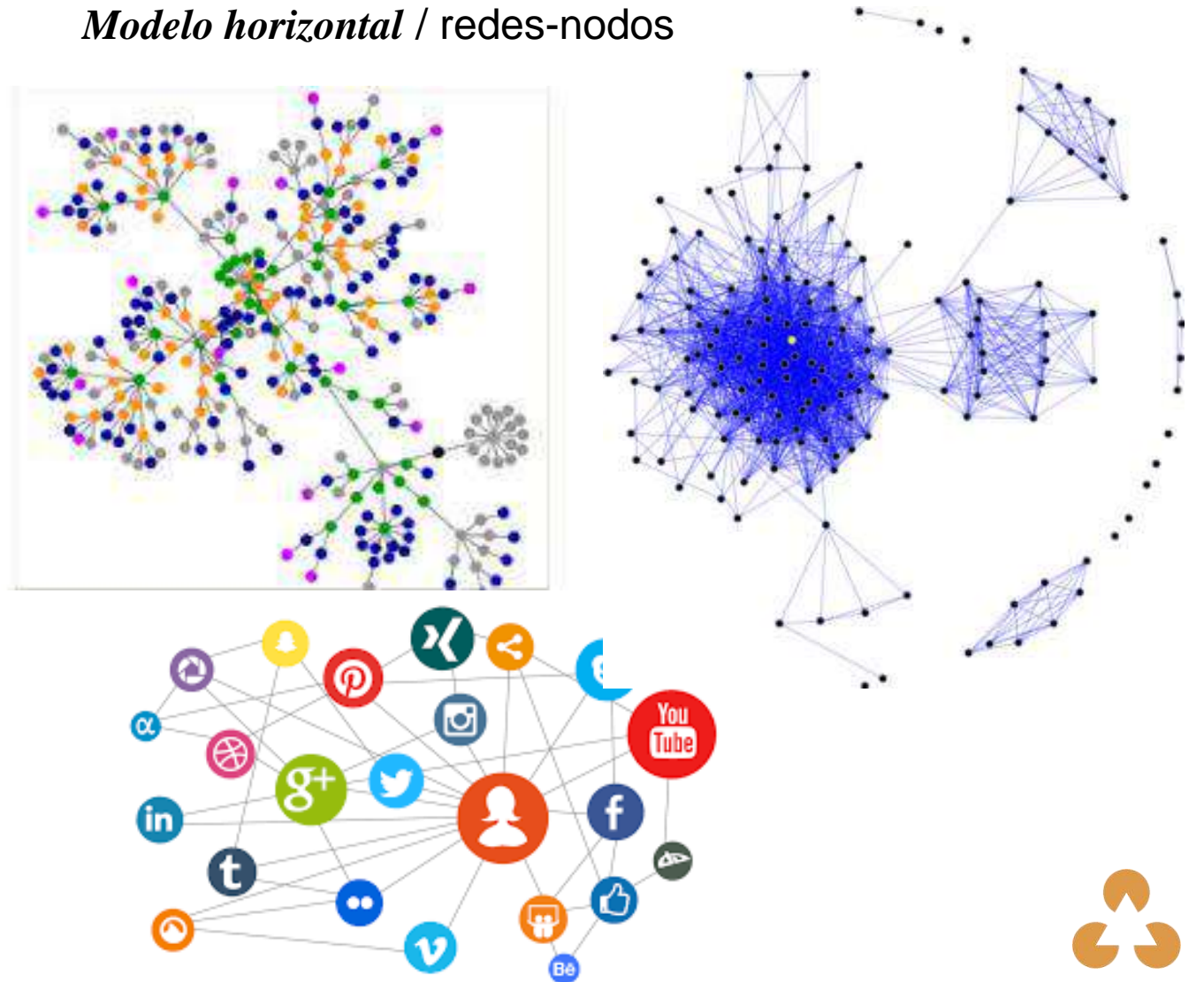
Sobre el CÓMO



Modelo vertical / piramidal



Modelo horizontal / redes-nodos



Modelos COMPLEMENTARIOS y necesarios en el funcionamiento del Sistema-Red

Sobre el CÓMO



Modelos COMPLEMENTARIOS y necesarios en el funcionamiento del Sistema-Red

- **Toma de Decisiones (horizontal / vertical)**
- ***Prácticas (horizontal / vertical)***

Objetivos – Propósitos – Resultados



Sobre el CÓMO



<i>Modelo vertical</i>	<i>Modelo horizontal</i>
- <i>centralidad</i>	- <i>nodos/red</i> (centralidades relativas)
- <i>jerarquía</i> (absoluta/piramidal)	- <i>heterarquía</i> (jerarquías relativas y móviles)
- <i>unidad</i>	- <i>diversidad</i>
- <i>orden</i>	- <i>simultaneidad</i>
- <i>simplicidad</i>	- <i>complejidad</i>

Fuente: H. Poggiese, P. Alí, M. E. Redín (1999)



Sobre el CÓMO



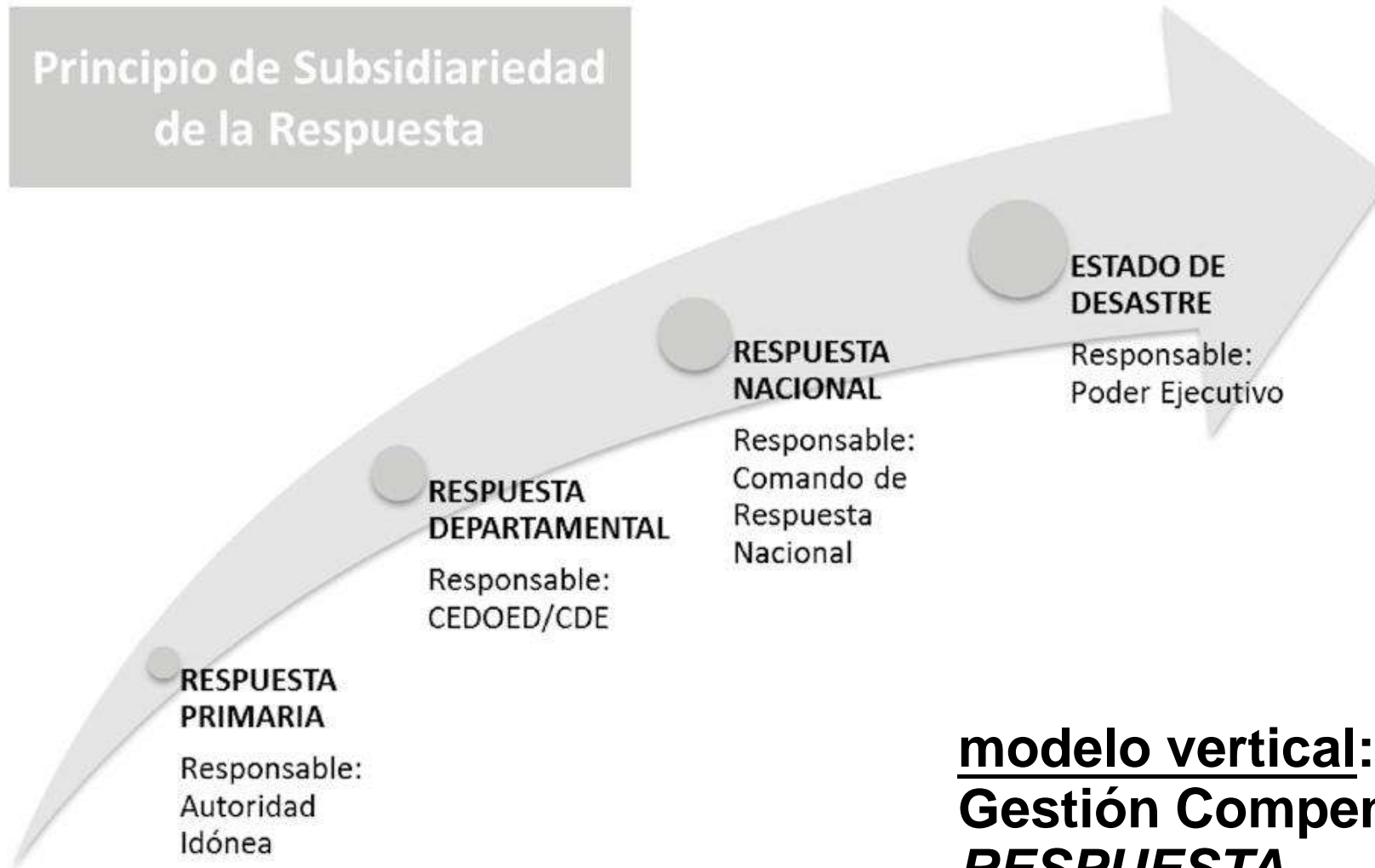
modelo vertical: Gestión Compensatoria / *RESPUESTA*

NIVEL DE RESPUESTA	COORDINACIÓN DE LA RESPUESTA
Atención Primaria	Autoridad Idónea en el evento
Respuesta Departamental	Comité Departamental de Emergencias
Respuesta Nacional	Comando de Respuesta Nacional
Situación de Desastre	Poder Ejecutivo



Sobre el CÓMO

Principio de Subsidiariedad
de la Respuesta



modelo vertical:
Gestión Compensatoria /
RESPUESTA



Sobre el CÓMO



modelo vertical: Gestión Compensatoria / *RESPUESTA*

Protocolos interinstitucionales

Procedimientos institucionales

Ej.: SCI



Sobre el CÓMO

.....

modelo horizontal: Gestión Correctiva, Gestión Prospectiva y Gestión Compensatoria

REDES DE TRABAJO



Sobre el CÓMO

.....

modelo horizontal: Gestión Correctiva, Gestión Prospectiva y Gestión Compensatoria

REDES DE TRABAJO



Sobre el CÓMO

modelo horizontal: Gestión Correctiva, Gestión Prospectiva y Gestión Compensatoria

Frete de ataque 2

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

E2	Tareas Específicas	Plazos	Responsables
A1	A) Relevamiento (industrial, agropecuarias, energía y minería) B) Consulta a la ciudadanía y actores clave	A) 90 días B) 90 días	A) MGAP, MIEM, ID, INE, USE, UTE, MCI, CO B) UDELAR, MIDES, MI, ID, Municipios
A2	A) Acuerdo de operativos entre actores (¿quién o quiénes?) B) Ejecución de operativos de control	A) 60 días B) 180 días	A) MGAP, MIEM, MDN, MI, Intendencia B) MGAP, MIEM, MDN, MI, Intendencia
A3 y A4	A) Capacitación B) Campaña masivas C) Campaña educativa en centros de enseñanza	A) 180 días B) 180 días C) 180 días	A) MEC, MSP, MI B) MEC, MSP, MI C) MEC, MSP, MI

ARREGLOS/ACUERDOS EN RED
interinstitucionales,
intersectoriales,
interdisciplinarios



Los insumos producidos durante el proceso de planificación participativa llevado a cabo en 2016 y 2017.



Sobre el CÓMO



modelo horizontal: Gestión Correctiva, Gestión Prospectiva y Gestión Compensatoria

PROCESO MULTIPROPÓSITO de PLANIFICACIÓN-GESTIÓN del Sistema-Red Sinae

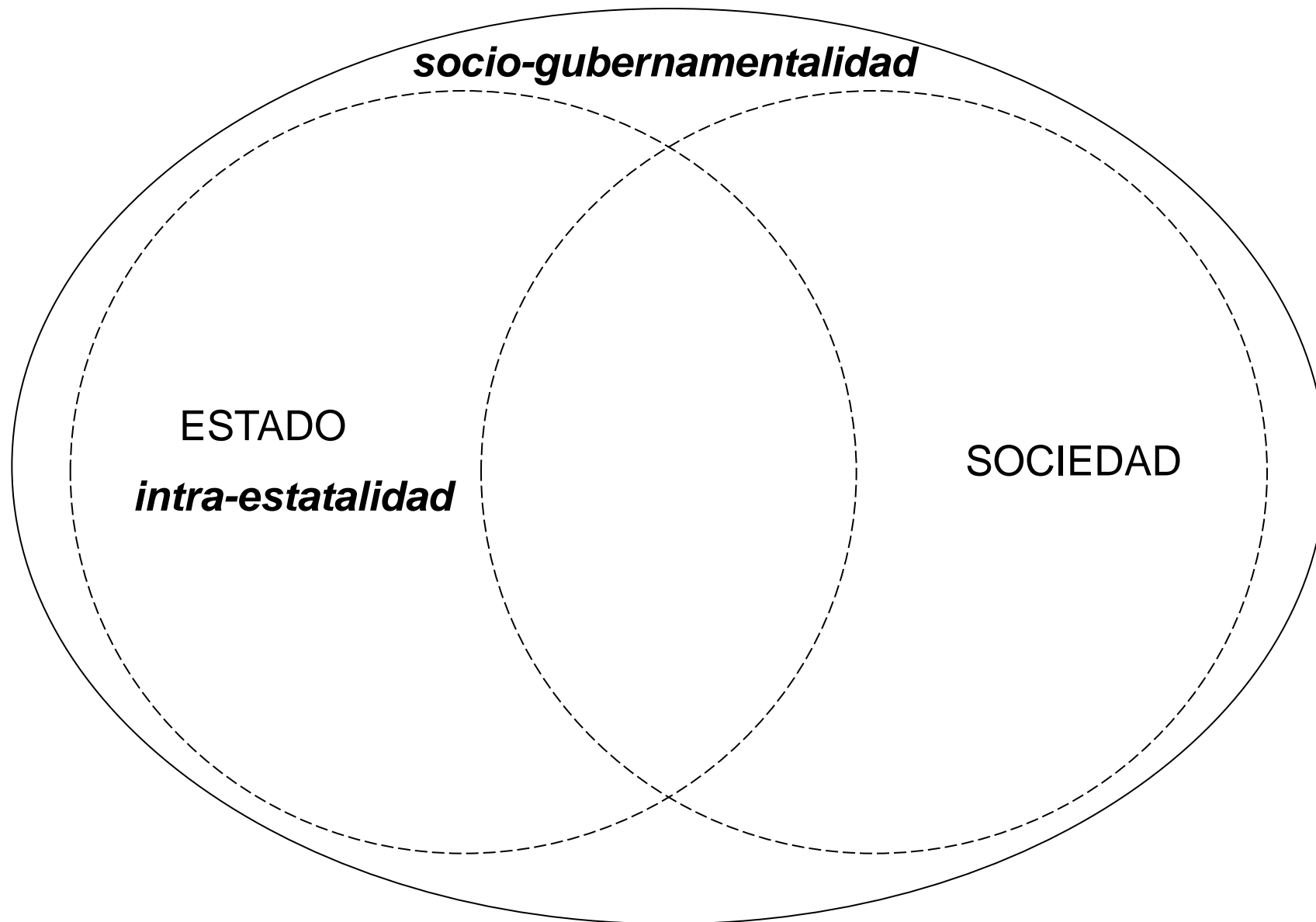




entre QUIÉNES



Entre QUIÉNES



Entre QUIÉNES



Área PLANIFICACIÓN



El Área Planificación de la Dirección Nacional del Sinae tiene como cometido la promoción y desarrollo de la **planificación** para la reducción y gestión de riesgos de emergencias y desastres en el país, como herramienta que contribuya con el fin de proteger a la población, los bienes de significación y el ambiente, frente a eventos adversos de origen natural, socionatural o antrópico.

Entendiendo a la **gestión integral de riesgos** como un conjunto de prácticas complementarias (gestión correctiva del riesgo, gestión compensatoria del riesgo, gestión prospectiva del riesgo) las acciones de planificación (toma de decisiones) y gestión (viabilización, implementación y monitoreo de las decisiones) en el marco del Sinae, que también involucra a la sociedad, necesita de prácticas de interlocución entre diversidad de lógicas, sectores, intereses, saberes e ignorancias.



Área PLANIFICACIÓN



Dado el carácter transversal del **Sistema** y al mismo tiempo descentralizado, es posible concebirlo como un “**ámbito estructurante de redes de trabajo**”. El enfoque de **organización en red** permite mejorar las condiciones para abordar efectivamente la transversalidad y la descentralización del Sistema, al mismo tiempo que habilita la **intra-estatalidad** y la **socio-gubernamentalidad** en un mismo funcionamiento. Se trata de contar con un modo de funcionamiento que permita el **trabajo participativo, conjunto y productivo** de los más diversos organismos e instituciones del Estado y en sus diferentes niveles de gestión, pero que también permita el trabajo con los más diversos actores sociales y comunitarios.

Se conceptualiza “a las redes como una **relación articulada** que desarrolla la **práctica de la intersectorialidad e integralidad**. Pertenecer a una red significa **trabajar con otros [y otras], formando parte de un proceso** donde se intercambia información, se generan nuevos conocimientos, se potencian las experiencias, se intercambian recursos, se hacen prácticas integradas y se construyen modelos replicables para otros [procesos].” (Poggiuese-Redín-Alí, 1999). En este sentido “**pensar en red no puede estar guiado por una actitud voluntarista sino que requiere de un pensamiento acerca de la complejidad** que tenga en cuenta la producción de subjetividad social en los más diversos acontecimientos” (Saidón, 1995:205)

Área PLANIFICACIÓN



En ese marco el Área de Planificación persigue los siguientes objetivos:

- Promover, impulsar, colaborar, desarrollar, sostener y monitorear **tareas y prácticas de planificación** en diversos planos (planificación del desarrollo, gestión integral, reducción de riesgos, respuesta y reconstrucción frente a emergencias y desastres) y niveles de gestión (transfronterizo, nacional, regional, departamental, municipal, local) del Estado uruguayo, relacionados con la gestión integral y reducción de riesgos de emergencias y desastres.
- Identificar, actualizar, ensayar y transferir **herramientas para planificar y gestionar** de manera integrada y participativa, en primer lugar de forma intra-estatal y posteriormente socio-gubernamental, a todos los actores del Sistema.
- Propiciar y contribuir particularmente con la **planificación de la respuesta** frente a emergencias y desastres. En esa línea, la elaboración de matrices y mapas de riesgo, inventario y mapa de recursos, sistemas de alerta temprana interinstitucionales y participativos, protocolos interinstitucionales; así como realizar ejercicios de simulación y simulacros que pongan a prueba planes, protocolos y procedimientos. Como dos caras de una misma moneda: planificación de la respuesta con la elaboración de protocolos y puesta a prueba de los mismos a través de ejercicios de simulación y/o simulacros.





sinae.gub.uy
sinae@presidencia.gub.uy
tel: 150 - 1353

