
URUGUAY

SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS



Uruguay **Presidencia**

gub.uy/sinae



 **sinae** | SISTEMA NACIONAL
DE EMERGENCIAS



El Sinae y la gestión integral de riesgos en Uruguay

Institucionalidad y normativa – Abordaje conceptual

Clase 2 / 19 de abril

Curso de Grado
GEORRIESGOS (Geografía del Riesgo) 2023
Facultad de Ciencias
Universidad de la República



IMAGINARIOS DEL Sinae



Algunos hitos del marco normativo específico del Sinae

LEYES Y DECRETOS

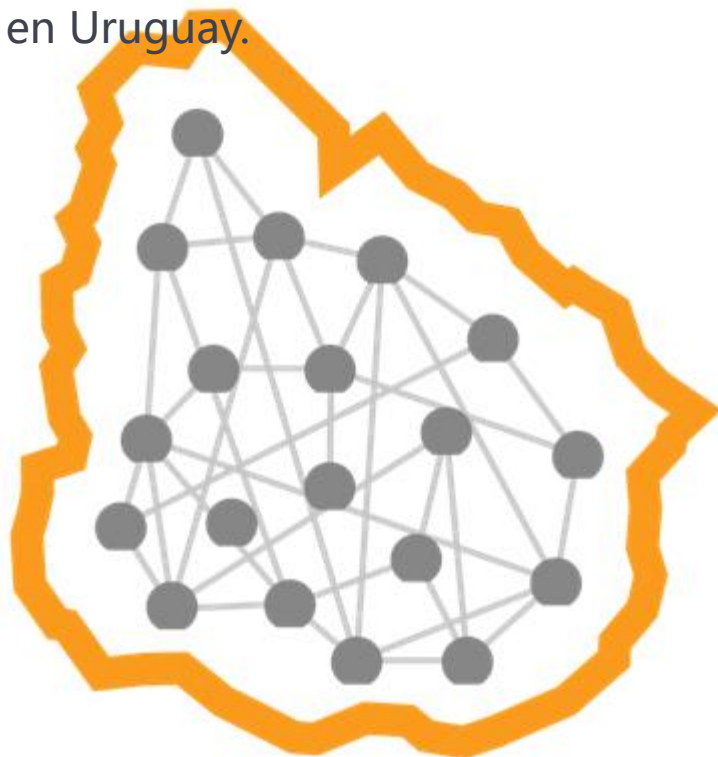
- año 2009 - **Ley N° 18.621** consagra la creación del Sinae (Decretos N° 103/995 y 371/995 del año 1995).
- año 2015 - Ley N° 19.355 modificación Ley N° 18.621 por creación de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos.
- año 2019 - Decreto N° 209/019 que crea el Comité Nacional de Seguridad de Represas.
- año 2020 - **Decreto N° 65/020** reglamenta Ley N° 18.621.
- año 2020 - **Decreto N° 66/020** aprueba la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030.
- años 2021 y 2022 - Ley N° 20.001 y Ley N° 20.075 modificatorias de la Ley N° 18.621 en relación a la integración de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y de los Comités Departamentales de Emergencias.
- año 2021 - Decreto N° 81/021 que crea la MASPEL, en el ámbito del Sinae.
- año 2022 - Decreto N° 159/022 que crea la MAIF, en el ámbito del Sinae.
- año 2022 - Decreto N° 372/022 para el reporte de daños y pérdidas posterior a cada evento



¿Qué es el Sinae?

FINALIDAD

Es la instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres en Uruguay.



Su objetivo es proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos (de origen natural, socionatural o antrópico) que deriven, o puedan derivar en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible.

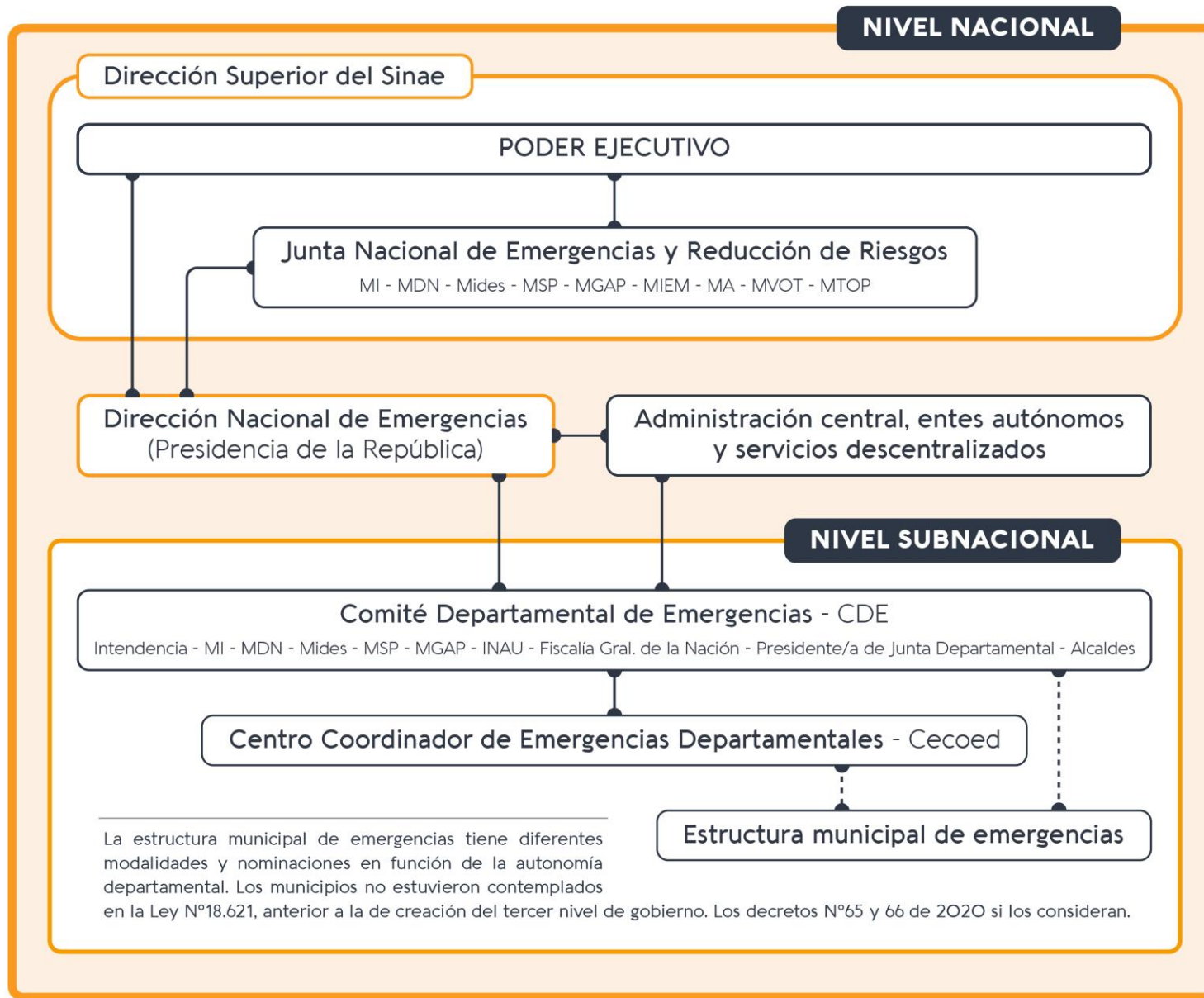
[Video institucional](#)





Institucional

ESTRUCTURA





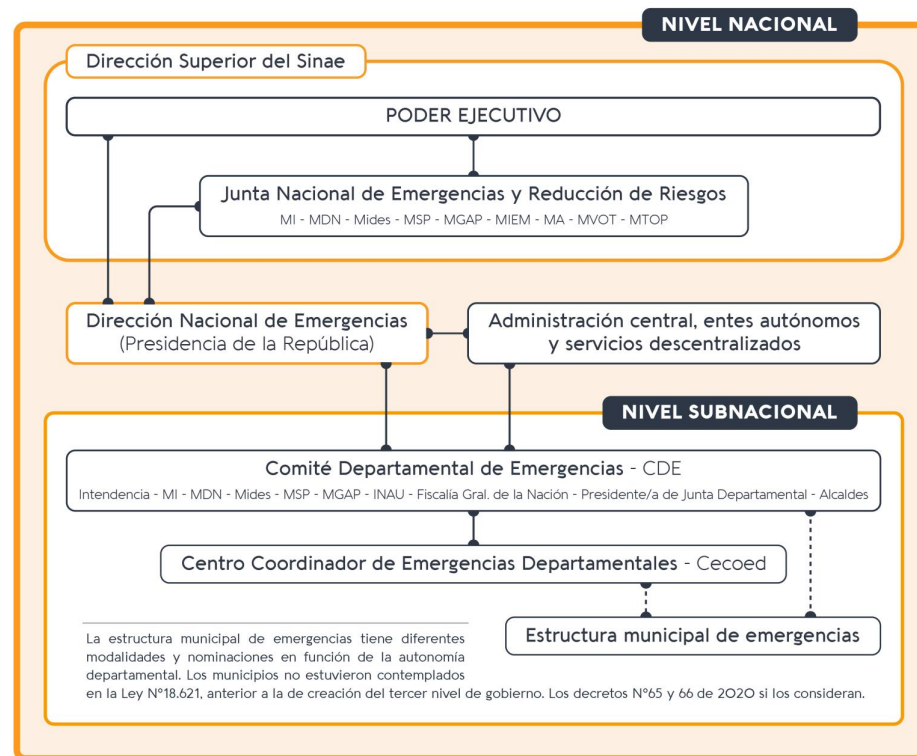
Institucional

ESTRUCTURA

Subdirección Operativa y Logística

Áreas:

- Capacitación
- Comunicación
- Información



Grupos de Trabajo interinstitucionales (ad-hoc) que se van organizando (Literal E, del Artículo 2, del Decreto N° 65/020) y que están vigentes actualmente:

- Mesa de Análisis de Sustancias Peligrosas (MASPEL) **Decreto N° 81/021**
- Mesa de Análisis de Incendios Forestales (MAIF) **Decreto N° 159/022**
- Mesa de Análisis de la Situación Hídrica (MASHí) **Decreto N° 209/019**
- Comité Nacional de Seguridad de Presas **Decreto N° 372/022**
- GdT de Daños y Pérdidas (SNRCC y Sinae)
- Plan Nacional GIR 2020-2024
- GdT Modo Ferroviario (Ciclos anuales "Sobre Rieles")
- GdT gestión de Sistemas de Alerta Temprana (SATs)
- GdT Sinergia entre Sistemas "Sinae – SNRCC"
- Proyecto Binacional de Adaptación Río Uruguay
- otros GdT



Otros niveles de trabajo del Sinae

Trabajo regional

A partir de 2012, se estructuró el trabajo regional periódico entre CDE y Cecoed de los diferentes departamentos que integran una región, con apoyo del Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae.

- Conformación de regiones:

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

REGIONES

-  **LITORAL NORTE**
Artigas | Salto | Paysandú
-  **LITORAL SUR**
Río Negro | Soriano | Colonia
-  **METROPOLITANA**
Canelones | Montevideo | San José
-  **CENTRO**
Flores | Florida | Durazno
-  **NORESTE**
Rivera | Cerro Largo | Tacuarembó
-  **ESTE**
Treinta y Tres | Lavalleja | Rocha | Maldonado





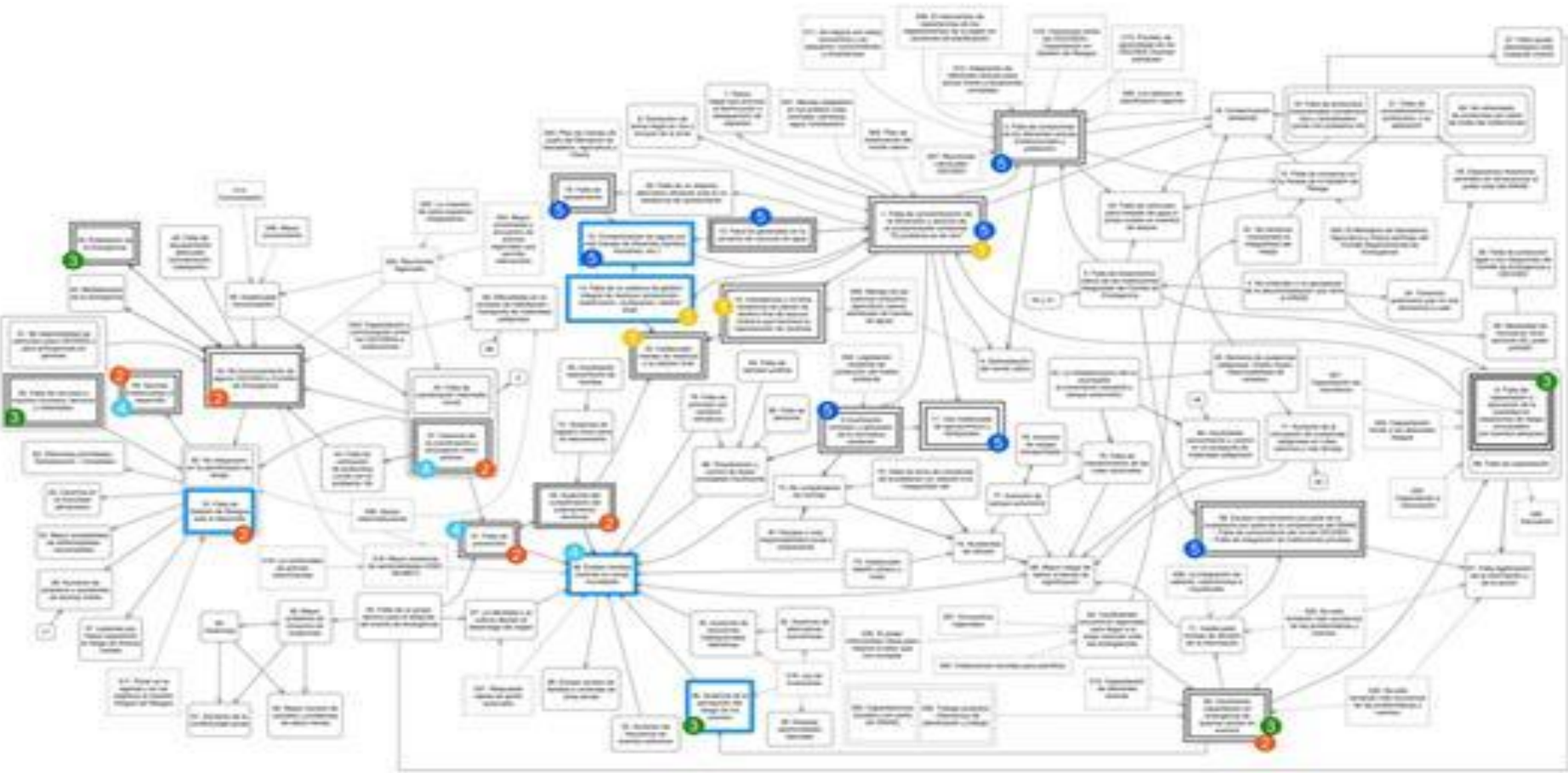
Otros niveles de trabajo del Sinae

REDES DE TRABAJO





Otros niveles de trabajo del Sinae



REDES DE PROBLEMAS



Modelo Integrado de Procesamiento Problemático
Taller Planificación Regional
Región Centro
Flores - Durazno - Florida
29 y 30 de septiembre y 11, 18 y 25 de octubre de 2016
Durazno - Trinidad - Florida

Sistema Nacional de Emergencias
Ministerio de Defensa Nacional



Otros niveles de trabajo del Sinae

Frete de ataque 2

	Problemas Oñicos	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 directivos de ordenamiento territorial. (A) Debilidad de coordinación y articulación entre actores. (B) Ajustes de funcionamiento de CECODE 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 CECODE y CCE Construir calendario de trabajo pr

E2	Tareas Específicas	Plazos	Responsables
A1	A) Relevamiento (productiva, agropecuarias, energía y minería) B) Consulta a la ciudadanía y actores clave	A) 90 días B) 90 días	A) MGAP, MEM, CI, INE, OSE, DRE, MD, CO B) UDELAR, MOES, MI, ID, Municipios
A2	A) Acuerdo de operativos entre actores (¿Quien o quienes?) B) Ejecución de operativos de control	A) 60 días B) 180 días	A) MGAP, MEM, MDN, MI, Intendencia B) MGAP, MEM, 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

DICIEMBRE 2017 | DIRECCIÓN NACIONAL DEL SINAIE

PLAN DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGOS

REGIÓN LITORAL SUR
COLONIA - RIO NEGRO - SORIANO

ARREGLOS/ACUERDOS EN RED
interinstitucionales,
intersectoriales,
interdisciplinarios

SINAIE

Este documento fue producido durante el proceso de actualización participativa llevada a cabo en 2016 y 2017.



Otros niveles de trabajo del Sinae

Trabajo regional

A partir de 2019 se propuso que el trabajo regional se podía reestructurar en función de áreas problemáticas comunes,

Regiones estructuradas a partir de problemas concretos.

Ejemplos

-  Control de vectores
-  Materiales peligrosos
-  Proyecto UPM 2







Otros niveles de trabajo del Sinae

Trabajo regional

A partir de 2019 se propuso que el trabajo regional se podía reestructurar en función de áreas problemáticas comunes,

Regiones estructuradas a partir de problemas concretos.

Ejemplos

-  Interfase frente marítimo
-  Cuencas transfronterizas
 - Río Uruguay
 - Río Cuareim
 - Laguna Merín





En función del contenido presentado al momento ¿a qué actores, dependencias, instituciones, convocaría para abordar el asunto/problema que se propuso trabajar?

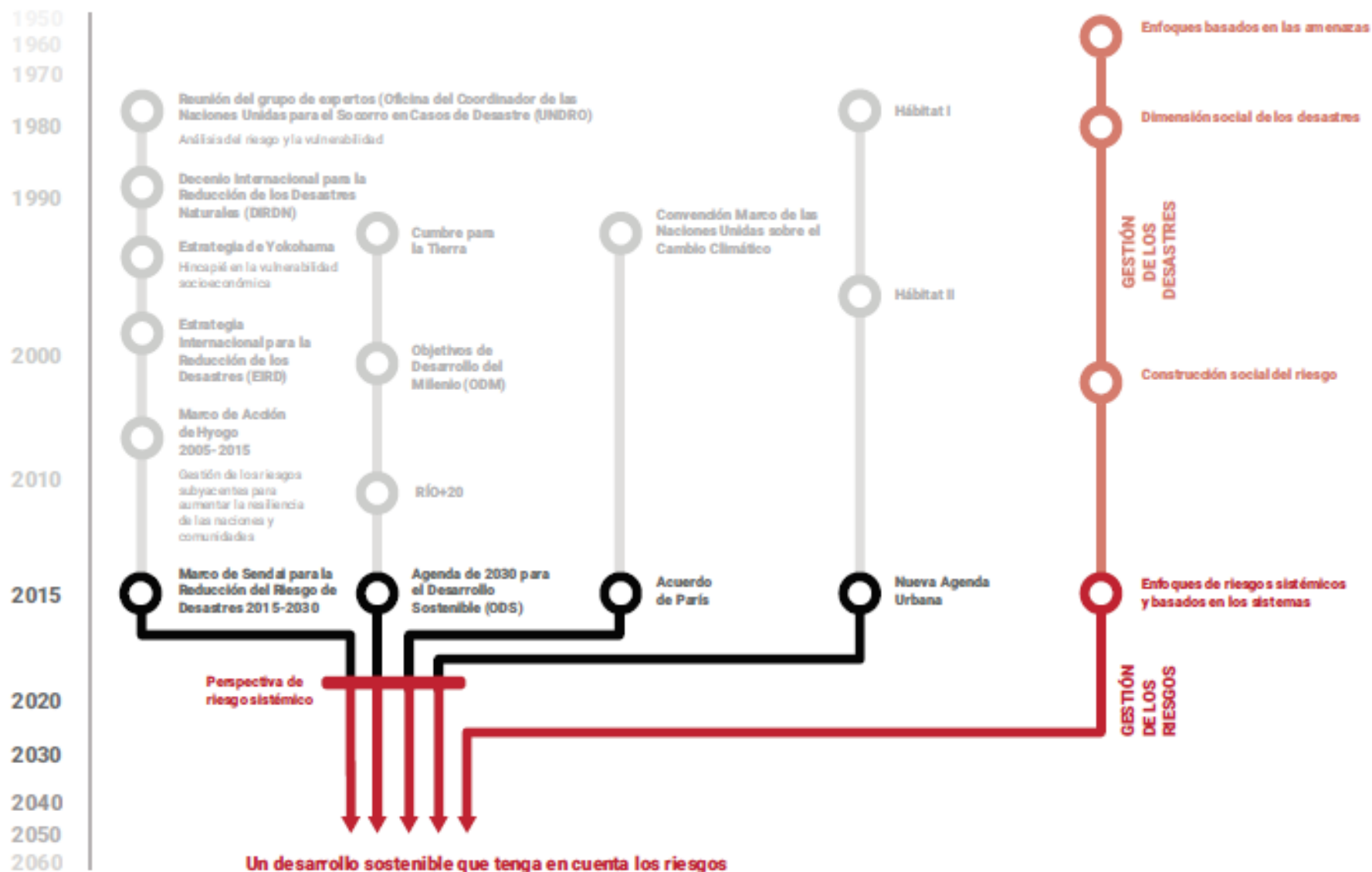


Convergencia de Agendas internacionales

AGENDAS

- Nueva Agenda Urbana
- Gestión de Riesgos
- Desarrollo Sostenible
- Cambio Climático

Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 12.





Evolución del abordaje

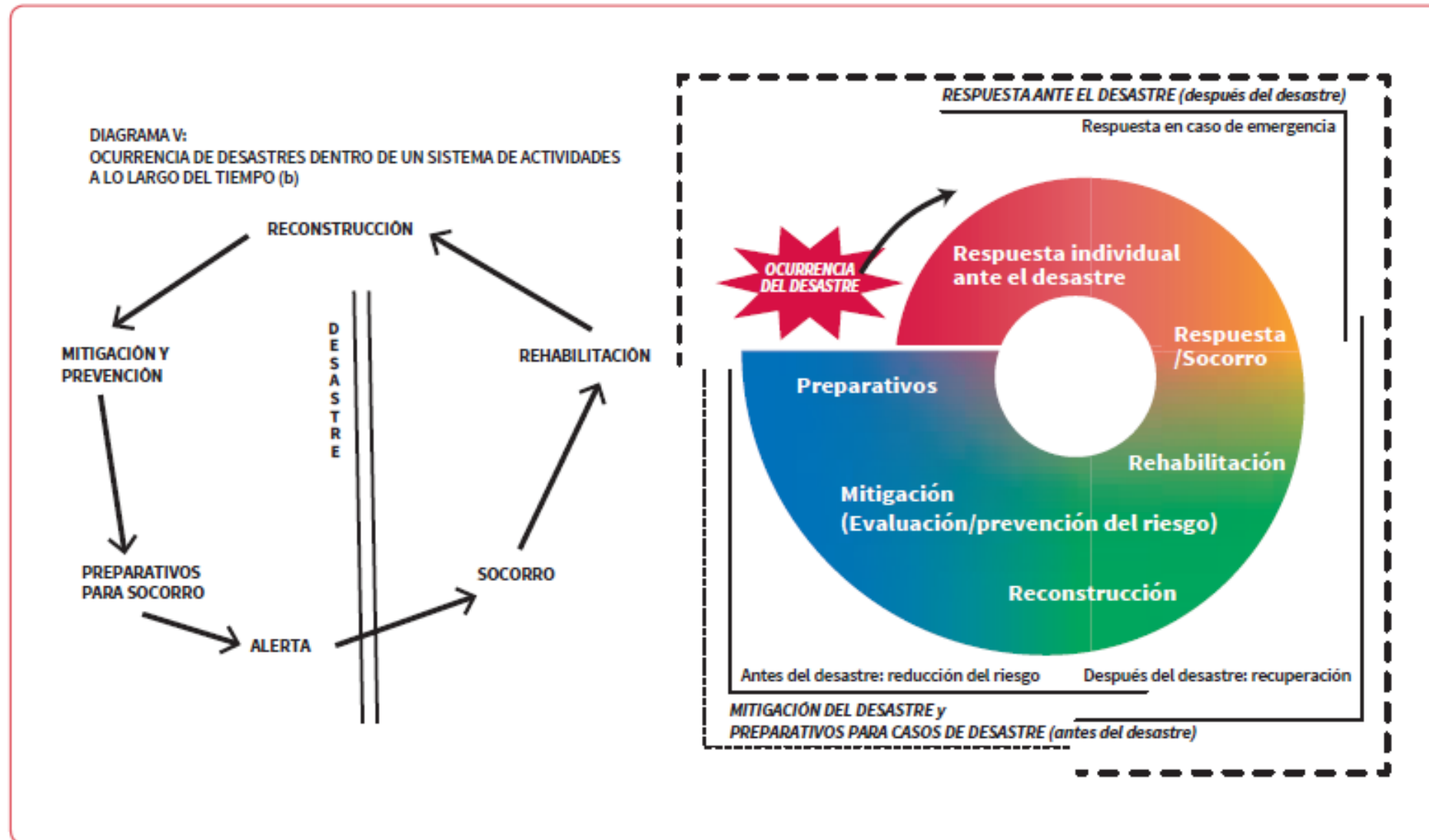




Evolución del abordaje

Gráfico 1.6 El ciclo original de gestión de desastres y una interpretación actual

ANTES



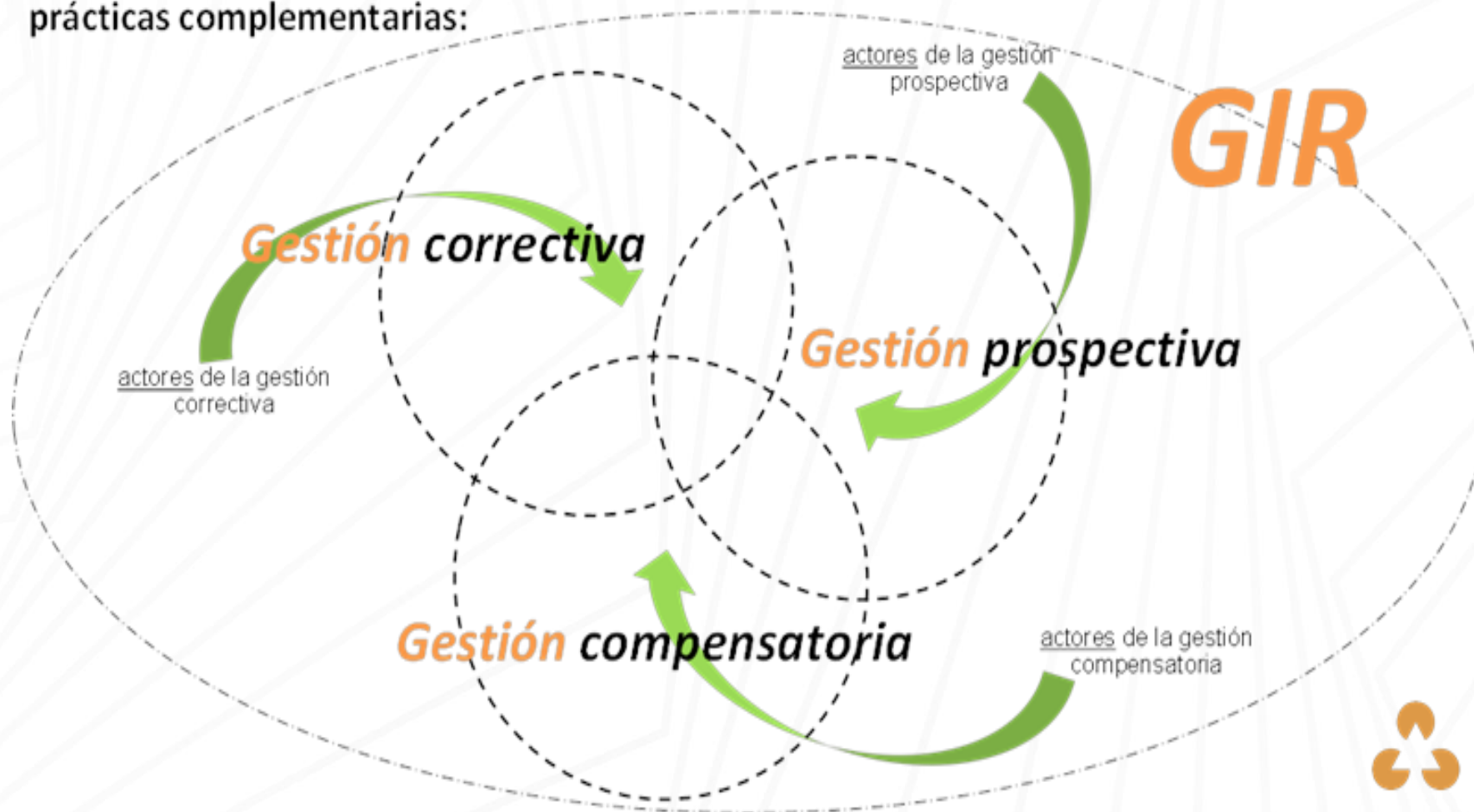
Fuente: GAR, 2015:35

(Fuente: Baird et al., 1975 y Khan et al., 2008.



Evolución del abordaje

prácticas complementarias:



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias





La Gestión Integral del Riesgo se concreta en tres prácticas complementarias:

- **GESTIÓN CORRECTIVA DEL RIESGO:** “mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas (...)”.
- **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”.



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

CONTEXTO ACTUAL

La capacidad de absorber los acontecimientos negativos está disminuyendo lentamente (p. ej., el crecimiento de la población lleva la tecnología agrícola al límite)

FACTORES DE ESTRÉS

PUNTOS DE INFLEXIÓN REPENTINOS Y GRADUALES

Un fenómeno de gran magnitud o múltiples fallos simultáneos podrían sobrepasar de repente la capacidad restante

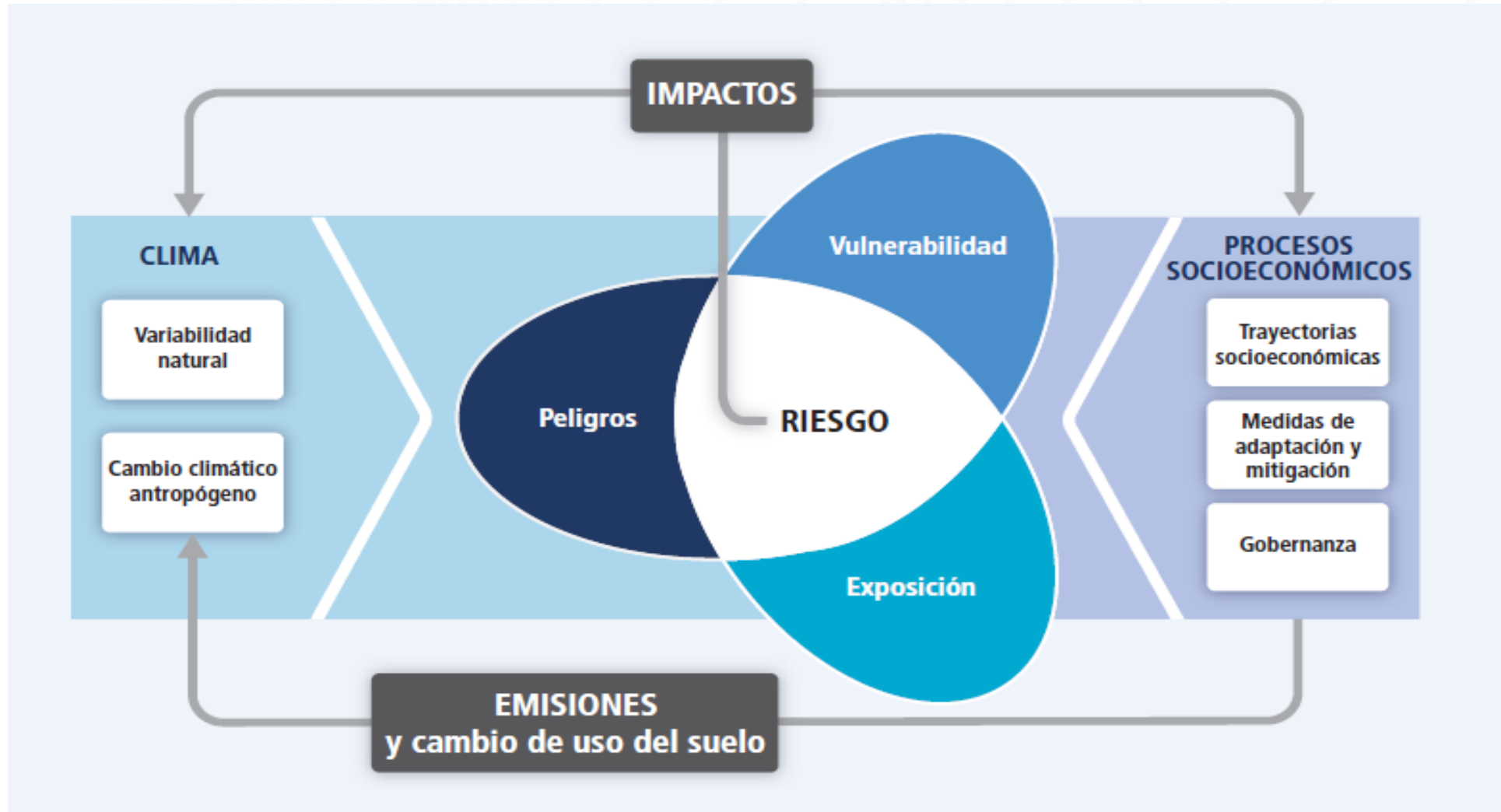
FALLA SISTÉMICA



Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 6.



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**



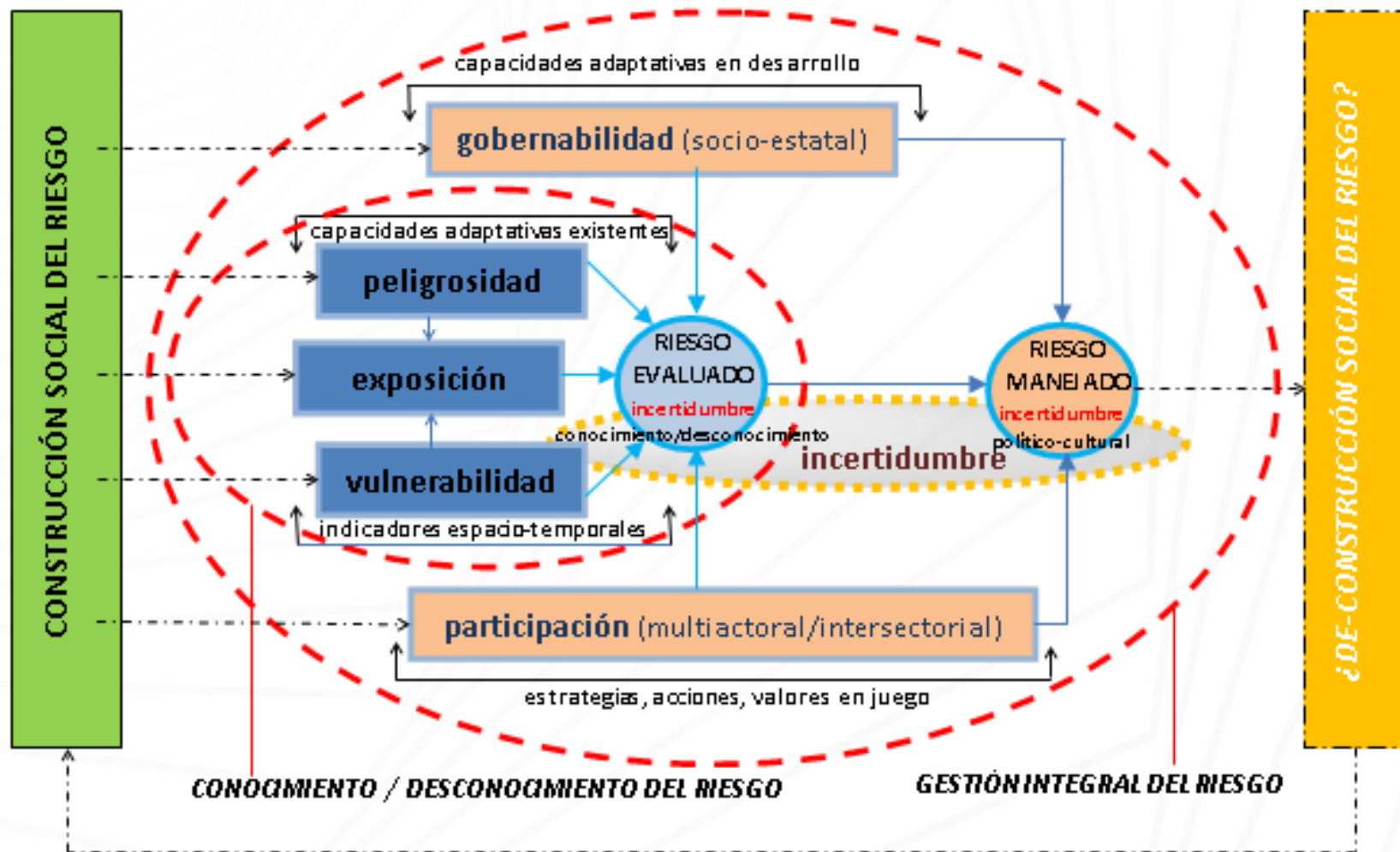
Fuente: IPCC, 2014
(Agenda internacional de Cambio Climático)

Figura RRP.1 | Ilustración de los conceptos básicos de la contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación. El riesgo de los impactos conexos al clima se deriva de la interacción de los peligros conexos al clima (incluidos episodios y tendencias peligrosos) con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales. Los cambios en el sistema climático (izquierda) y los procesos socioeconómicos, incluidas la adaptación y mitigación (derecha), son impulsores de peligros, exposición y vulnerabilidad. [19.2, figura 19-1]



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

FACTORES Y PROCESOS COMPONENTES DEL RIESGO Y SU GESTIÓN



Fuente: elaboración propia, en base a C. E. Natenzon 2020.

Fuente: DNE, 2021, pág. 23
 (web del Sinae:
<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/sobre-del-sistema-nacional-emergencias-sinae-uruguay>)



Factores y procesos componentes del RIESGO y su gestión

HABLAR HOY, LUEGO DE LA EMERGENCIA NACIONAL SANITARIA POR COVID-19, DE:

- la “**peligrosidad**” del virus (y sus sucesivas mutaciones),
- la “**vulnerabilidad**” de sectores de la población o de personas (en particular por enfermedades preexistentes, o por edades, etc.),
- la “**exposición**” al mismo (distanciamiento social, confinamiento social, tapabocas, etc.), el aprendizaje de exposición fija y exposición móvil (flujos)
- la “**incertidumbre**” con la que convivimos cotidianamente (por falta de conocimiento del virus, o por las diferentes percepciones de la gravedad, o por las decisiones que se toman o no, etc.),
- la “**governabilidad**” y su complejidad, aludidas por el Presidente de la República a través de la metáfora del balance de las “perillas” (sanitaria, económica, social),
- la “**participación**” de los diferentes actores, sectores, intereses, etc., que con sus acciones u omisiones podían determinar que los resultados de la gestión integral del riesgo de la pandemia fueran exitosos o no,

SON TODOS CONCEPTOS CONOCIDOS Y FAMILIARES.



Gestión Integral del Riesgo y Covid-19

ALLAN LAVELL:

“Nuestro enemigo no es el virus, es la sociedad, el sistema de gobernanza y nuestra falta de control ante condiciones de vamos a la guerra contra COVID-19 sino a repensar nuestro como sociedades”, afirmó Allan Lavell, doctor en geografía Premio Sasakawa 2015. “Los desastres son problemas no resueltos del desarrollo y el riesgo asociado a estos eventos mal logrado. La gestión del riesgo tiene que estar integrada al



Gestión Integral del Riesgo

ALLAN LAVELL:

*“Un **proceso social y político**, expresado en la existencia de políticas, estrategias y acciones basados en la **intersectorialidad, interdisciplinariedad, territorialización** y con la participación de sociedad civil y sector privado, que **busquen reducir, evitar y manejar condiciones de riesgo de desastre y emergencia** y los **posteriores de recuperación y resiliencia.**” (2020)*

La letra **negrita** y el subrayado es nuestro



Gestión Integral del Riesgo

RIESGO INTENSIVO

Aquel riesgo de proporciones importantes, visible y evidente, que podría impactar en un lugar puntual o concentrado.

(el que sale en las noticias)

RIESGO EXTENSIVO

Aquel riesgo que puede considerarse de poca gravedad, invisible (a simple vista), que podría tener (o tiene) un impacto periódico o cotidiano en toda una población.

(el que sumado a lo largo de un año, tal vez,
puede tener un impacto mucho mayor que el del "riesgo intensivo")



Gestión Integral del Riesgo

TERRITORIOS

- objetivos (reconocimiento de características en común)
- subjetivos (lógica política-histórica)

Conocimiento y caracterización del territorio (estático y flujos)

Lo local y los municipios son el nivel donde se configuran los riesgos y es posible su gestión concreta.



Prácticas complementarias de la Gestión Integral del Riesgo y las agendas internacionales

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



En función del contenido presentado identifiquen por lo menos tres acciones, actividades que impliquen a cada una de las prácticas complementarias de la gestión integral de riesgos

- ❖ PREVENIR la creación de nuevos riesgos (**Prospectiva**)
- ❖ REDUCIR el riesgo existente (**Correctiva**)
- ❖ AUMENTAR la resiliencia respecto al riesgo residual (**Compensatoria**)



Gestión Prospectiva del Riesgo

“PREVENIR la creación de nuevos riesgos” (RAR, 2021:282)

Participar en los procesos de toma de decisiones que involucren el modelo de desarrollo territorial, de manera de anticipar los escenarios futuros que puedan implicar o construir nuevos riesgos, y contribuir para un “nuevo desarrollo”.

Especial atención merecen las decisiones de ampliación de zonas urbanas, o la instalación de nuevos emprendimientos industriales, la construcción de obras de infraestructura y/o explotación de recursos, considerando entre otras cuestiones la variabilidad y el cambio climáticos.

También, los aprendizajes de emergencias y desastres ocurridos, de manera de “reconstruir mejor”, no reproduciendo las condiciones anteriores (vulnerabilidad, exposición, etc.).



Gestión Prospectiva del Riesgo

“PREVENIR la creación de nuevos riesgos” (RAR, 2021:282)

- Promover y participar en planificación del desarrollo a nivel nacional y/o regional y/o departamental y/o municipal-local y/o transfronterizo
- Promover y participar en planificación prospectiva
- Participación en planificación relacionada con gestión integral del riesgo y contemple la variabilidad y el cambio climáticos
- Proyectos de inversión pública
- Proyectos de inversión privada
- Proyectos de inversión público-privada
- Definición y diseño de nueva infraestructura crítica y servicios esenciales a futuro
- Ajustes, cambios y/o readecuación de medios de vida y actividades productivas



Gestión Correctiva del Riesgo

“REDUCIR el riesgo existente” (RAR, 2021:282)

Trabajar en la reducción de la **vulnerabilidad**, de lo que está **expuesto** (población, bienes de significación, ambiente) a los diferentes **peligros**, reduciendo la **incertidumbre de conocimiento** sobre estos factores componentes del RIESGO.

Facilitando y mejorando los canales de **participación** multiactoral de los diferentes sectores, intereses, instituciones, lógicas, disciplinas, en la **governabilidad** y manejo socio-gubernamental que implica la gestión del descuidar la cuota de **incertidumbre político-cultural** involucrada en ambos procesos.



Gestión Correctiva del Riesgo

“REDUCIR el riesgo existente” (RAR, 2021:282)

- Disminución de las condiciones que contribuyen a profundizar las situaciones de vulnerabilidad de la población, los bienes de significación y el ambiente
- Disminución de la exposición de la población, los bienes de significación y el ambiente a los diferentes tipos de peligros
- Ordenamiento Territorial (desarrollo urbano-rural, entornos industriales, zonas inundables, suelos contaminados, etc.)
- Construcción de Vivienda para relocalizaciones (para asentamientos en zonas no aptas)
- Limpieza de cauces de ríos y arroyos
- Reforzamiento y adecuación de infraestructuras críticas y servicios esenciales
- Reforzamiento y adecuación de los medios de vida



Gestión Compensatoria del Riesgo

“**AUMENTAR la resiliencia respecto al riesgo residual**” (RAR, 2021:282)

Trabajar en los preparativos de *respuesta* y los *sistemas de alerta temprana*, así como también en la planificación de procedimientos de *continuidad de actividades* de infraestructuras críticas y servicios articulación con mecanismos de *soporte operacional* a los planes de actuación, la asistencia a través de la *gestión centrada en las personas*, los centros para personas desplazadas, entre otros aspectos. Apoyar el *entrenamiento* (ejercicios de simulación y simulacro) y *equipamiento* acuerdo a los diferentes tipos de peligrosidades a abordar.

Apoyar la **RESILIENCIA** del territorio, a través del reforzamiento de las instituciones, los medios de vida, los ecosistemas ambientales y las destrezas de la población.



Gestión Compensatoria del Riesgo

“AUMENTAR la resiliencia respecto al riesgo residual” (RAR, 2021:282)

- Preparación para la respuesta
- Planes y Protocolos (articulación interinstitucional de los procedimientos institucionales)
- Planes de Actuación y Operacionales
- Sistemas de Alerta Temprana
- Planes de Evacuación y de Continuidad de actividades y servicios esenciales
- Cortafuegos y limpieza de predios
- Ejercicios de simulación y simulacro
- Equipamiento y capacitaciones
- Resiliencia territorial (instituciones, población, medios de vida, etc.)



Gestión Integral del Riesgo

Ud. está aquí



Nosotros/as estamos acá

La persona del centro de este gráfico es usted, el lector. Nadie es una isla. Tanto las acciones que realizamos (es decir, cómo vivimos en comunidad, cómo interactuamos, cómo presionamos a los Gobiernos y qué productos compramos) como las acciones que omitimos contribuirán al problema o a la solución. El cambio no se puede negociar.

Fuente: UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 24



📍 Liniers 1280 - Piso 4 | Torre Ejecutiva (Anexo)
Montevideo | Uruguay | CP 11000

☎ 150 1353

✉ sinae@presidencia.gub.uy

gub.uy/sinae

