

# INDUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

Área de Planificación

Dirección Nacional de Emergencias del Sinae

## Objetivos

- Acercar e introducir en nociones básicas de planificación para la Gestión Integral del Riesgo.
- Presentar los avances en cuanto a herramientas de planificación que venimos elaborando desde la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae.

## Contenidos

- Sobre el concepto de planificación. → Necesidad de conocer sobre lo que vamos a planificar. Sobre el QUÉ.
- Herramientas para planificar la Gestión Integral del Riesgo. Sobre el CÓMO.
- Interinstitucionalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad y participación social. Sobre el QUIÉNES.
- El Sinae, un Sistema “en construcción”.
- Bibliografía.

## Sobre el concepto de planificación.

**Planificar**, es “pensar antes de actuar” (Carlos Matus, 1993:4)<sup>1</sup>, y entendemos que implica “(...) ser capaces en cada momento de mantener alguna direccionalidad deseada en medio de aquella turbulencia llena de eventos imprevistos, intervenciones de otros y resultados inesperados de nuestras propias acciones. El problema central de la gestión planificada racional se vuelve así el de aprender a manejarnos y a actuar en medio de la turbulencia de los cortos plazos, sin perder nuestra direccionalidad en vista al mediano y más largo plazos” (Mario Robirosa, 1990:12).<sup>2</sup>

“En el caso de la gestión integral y reducción de riesgos de desastres, planificar implica adoptar acciones presentes (asumiendo sus correspondientes costos, por ejemplo, tiempo de reuniones, búsqueda de información, etc.) para situaciones negativas que ocurrirán o no, en un futuro indeterminado. Esto es incurrir en costos colectivos hoy, constantes y sonantes, en función de peligros probables, pero de ocurrencia futura incierta”<sup>3</sup>.

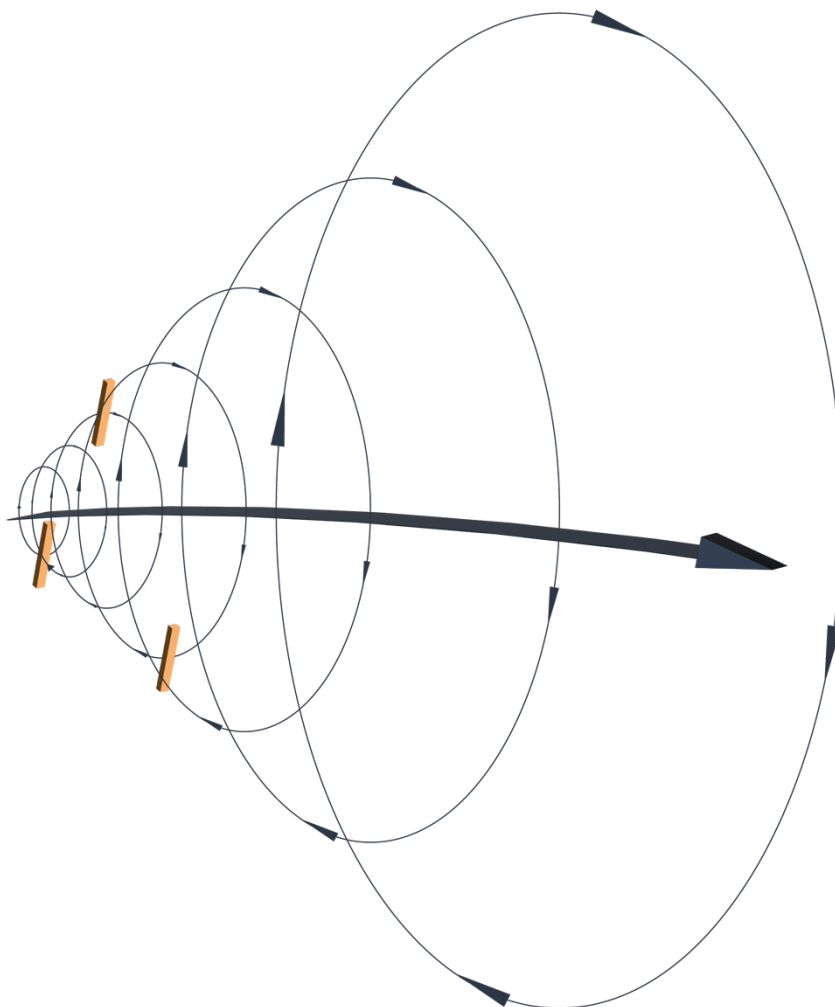
---

<sup>1</sup> Carlos Tulio Matus Romo (Santiago, 19 de noviembre de 1931-Caracas, 21 de diciembre de 1998) fue un economista y político chileno, ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile. Como Presidente de la Fundación ALTADIR (Alta Dirección) desarrolla una intensa labor de docencia en Planificación, para difundir el Método PES (Planificación Estratégica Situacional); dictando cursos a profesionales de Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina, Chile, entre otros.

<sup>2</sup> Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) – Presidencia de la República. Guía 3 – Planificación Planificación para la reducción de riesgos y respuestas a emergencias. Sección 1, pág 17.

<sup>3</sup> Idem cita anterior, Sección 1, pág 19.

**REALIDAD** como proceso turbulento en el que se inserta la acción de planificación.



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

Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Desde el Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae concebimos la planificación como un proceso continuo, dinámico, flexible, que se retroalimenta iterativamente. A los efectos de mejorar la comprensión de este proceso, se plantea el mismo en tres (3) etapas: etapa preparatoria (que implica la nivelación de actores y el conocimiento del riesgo); etapa de implementación estratégica (planificación y gestión del riesgo); etapa de monitoreo y ajuste (revisión, actualización, evaluación de las herramientas de planificación).

Otro factor a tener en cuenta y que complejiza la tarea de la planificación, es la necesidad de considerar, articular y promover coherencia entre los diferentes niveles de gestión: municipal, intermunicipal, departamental, interdepartamental, regional, nacional e internacional.

Por otro lado, y retomando también algunos otros aspectos que se vienen trabajando en el curso, en el marco de la Gestión Integral del Riesgo debe orientarse la planificación en función de las tres prácticas complementarias que la materializan: gestión correctiva del riesgo, gestión compensatoria del riesgo y gestión prospectiva del riesgo (Decreto N° 66/020).

La **gestión correctiva** se orienta a mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas. Implica identificar y evaluar las condiciones del riesgo actual, actuando sobre todos o algunos de los componentes del riesgo (vulnerabilidad, exposición, peligrosidad, incertidumbre) existentes en la población, los bienes de significación y el ambiente. También, identificar y presupuestar las intervenciones necesarias para la reducción del riesgo.

La **gestión compensatoria** involucra actividades que refuerzan la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades ante el riesgo residual que no es posible reducir o corregir de manera efectiva. La gestión compensatoria implica identificar y establecer las acciones de preparación y aumento de la resiliencia

frente a emergencias y desastres, diseñar e implementar protocolos de acción y acciones de respuesta, planes de continuidad, así como la recuperación después del impacto.

La **gestión prospectiva** del riesgo, refiere al conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación de riesgos futuros que podrían originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio, el crecimiento de las ciudades, cambios en tecnologías y formas de producción, entre otros motivos, en el marco del modelo de desarrollo que el territorio se haya dado.



## Necesidad de conocer sobre lo que vamos a planificar.

### Sobre el QUÉ.

A la hora de abordar un problema público concreto de la realidad, para pensarlo y encontrar una posible solución, muchas veces nos pasa que, como el problema nos afecta y/o somos actores necesarios o interesados en su resolución, tenemos cierta familiaridad con él y nos resulta “conocido”.

A partir de ello, podríamos creer que conocemos el problema, pero en realidad y por lo general, o tenemos conocimiento del aspecto específico que nos afecta directamente (conocimiento sectorial) o sabemos de una cierta generalidad del mismo (conocimiento o aproximación general).

Carlos Matus dice que uno de los “techos” de una buena gestión es el conocimiento que se tenga del problema que se aborda. Nunca la solución a un problema podrá ir más allá de lo que conocemos del mismo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Es el segundo de los cinco techos de calidad que tiene la gestión de un gobierno, según Matus (“Experiencias para Compartir”: Planificación y Gobierno - <https://bit.ly/37BqPqQ>)

- 1) conocer todos los problemas que se enfrenta y elegir cuáles serán el centro de atención del gobierno (y no que los problemas lo elijan a uno)
- 2) conocer en profundidad los problemas elegidos (implica la mayor diversidad de entradas diversas posibles al mismo)
- 3) formular buenas propuestas para abordar esos problemas (que siempre será en función de hasta donde se los conoce)
- 4) examinar estratégicamente la viabilidad de la implementación de las propuestas (que no sean teóricas o hipotéticas, que se puedan concretar)
- 5) lo que efectivamente logramos que se materialice en la realidad, dándole solución a los problemas elegidos (transformación concreta de la realidad, “lo que la gente ve finalmente”)

Aquí es donde el aprendizaje de diferentes corrientes de planificación recoge la necesidad de “agregación de actores” en tanto portadores de partes del conocimiento del problema, y en ello, una diversidad de perspectivas, intereses, lógicas, saberes e ignorancias.

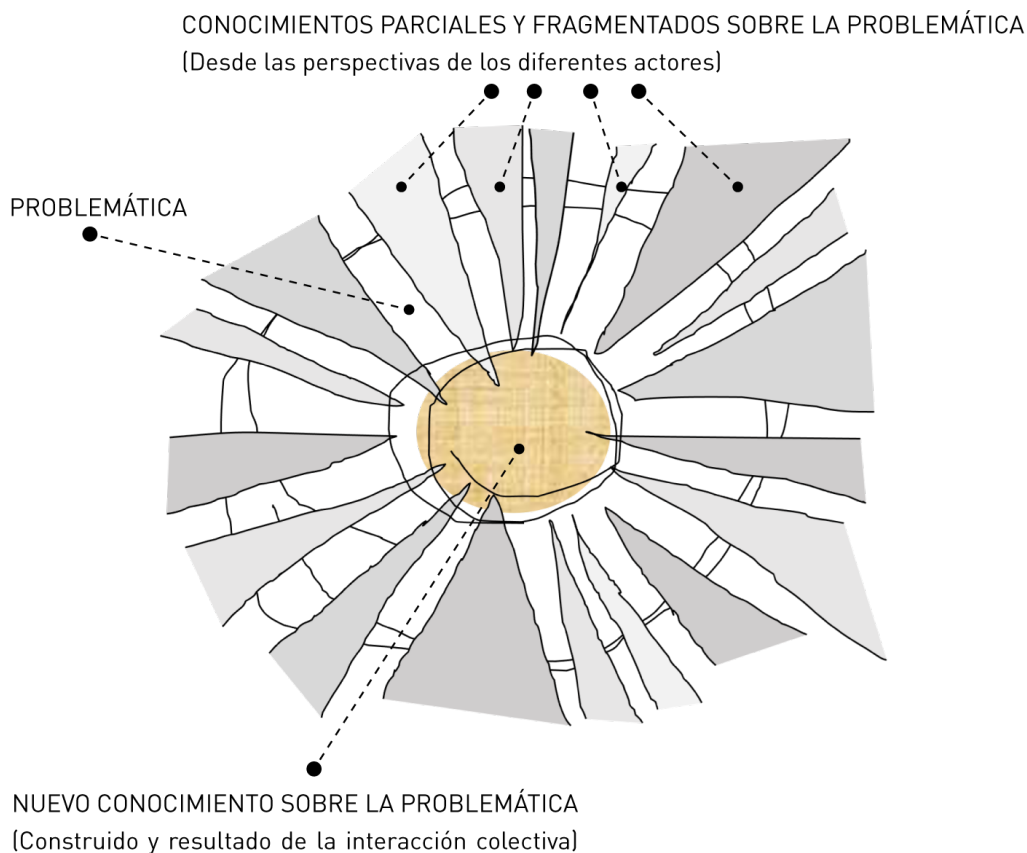
Aún si pensáramos que nosotros conocemos todo de un problema, sería recomendable agregar algunas otras perspectivas para asegurarnos de ello y que refrenden nuestro parecer.

Dice también Matus:

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

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

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



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Entendemos que la realidad no es una sumatoria de partes. El conocimiento, tampoco. En ambos casos se trata de algo más complejo e integrado.

Por ello es necesario la agregación de la mayor diversidad de actores, sectores, intereses, lógicas, saberes e ignorancias relacionadas con la problemática, de manera de lograr reunir las diferentes perspectivas que “componen” el problema, y en ese sentido, es necesario la agregación de esos actores en una práctica conjunta.



Esa práctica con esa diversidad de actores, si bien compleja, nos recompensa habitualmente con la construcción de un nuevo conocimiento sobre la problemática, ahora intersubjetivo y colectivo, que se aleja de la simple sumatoria de individualidades. También, puede implicar la re-problematización de la realidad, así como la reelaboración del problema. Este proceso además, contribuirá con una condición indispensable para la tarea de planificar: la “nivelación” del conocimiento e información que los actores tienen de la problemática a abordar.

Siguiendo a Carlos Matus, lejos está de ser un mero planteo demagógico, discursivo o ideológico. Se trata de que no podremos transformar la realidad concreta relacionada con ese problema o problemática si no logramos el mejor conocimiento del mismo, y ese conocimiento habitualmente no está esperándonos reunido en la academia, además de que no es el único tipo de conocimiento necesario para trabajar en los problemas de la acción. Este proceso de intercambio e interacción colectiva permite la construcción de un conocimiento nuevo.

Basta que un actor involucrado (o varios) sostenga una posición diferente y/o incluso contraria a la de la mayoría, fundamentada o no, ello pasará a componer también la realidad de ese problema o problemática; y cuanto antes anticipemos su involucramiento en el proceso de planificación-gestión, redundará en una mejor solución y la viabilización de las estrategias que finalmente se propongan.

Para abordar un aspecto problemático de la realidad, como lo es el riesgo de emergencias o desastres en la vida cotidiana de nuestros territorios, se debe realizar primero un abordaje complejo e integral, que permita luego su gestión, para esa pretendida “gestión integral del riesgo”. Para ello hay que tener claro que no se podrá planificar ni gestionar lo que se ignora.

Ya en la especificidad de la problemática (el QUÉ), se puede distinguir entre el conocimiento del riesgo y cómo se construyen socialmente la configuración del peligro, la vulnerabilidad y la exposición, así como también, el conocimiento de las condiciones para su manejo o gestión, en cuanto a gobernabilidad y participación en la misma. Es recomendable no subestimar lo que se ignora, tanto en materia del desarrollo del conocimiento científico como en materia del comportamiento social y del modelo de toma de decisiones, y allí juega un papel importante la explicitación de la incertidumbre.

Todos estos elementos componentes de la gestión integral del riesgo, no están aislados, sino que forman parte de un cierto modo de relación entre el soporte natural y el medio construido, entre la población y el ambiente donde se asienta, en función de un cierto modelo de metabolismo social y/o de producción o modelo de desarrollo, explícito o implícito, que tiene una determinada configuración socio-comunitaria, en una porción de territorio y un tiempo dados. Ese determinado modo, produce un determinado tipo de riesgo. Ese riesgo construido socialmente es el que debemos reducir y manejar (gestión correctiva del riesgo), no descuidando el riesgo remanente, que nunca es cero (gestión compensatoria del riesgo), y evitando construir más y/o nuevos riesgos (gestión prospectiva del riesgo). Para esta gestión integral del riesgo, se necesitan herramientas (el CÓMO). Una de ellas es la “planificación”, que, depende el enfoque que tengamos de la misma, puede entenderse como “planificación-gestión”.

## Herramientas para planificar la Gestión Integral del Riesgo.

### Sobre el CÓMO.

En el marco de las responsabilidades de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae, se vienen reuniendo y elaborando diferentes herramientas orientadas a mejorar las condiciones del trabajo a desarrollar por las diferentes instituciones y la interinstitucionalidad que implica el Sistema.

Hay una frase que siempre decimos y entendemos que define a nuestro Sinae, y es que se trata de “un Sistema en construcción”. Todavía hay mucho para trabajar, para crecer. En ese sentido es que en este apartado queremos compartir algunos recorridos. Desde hace más de una década el Sinae viene implementado un proceso de fortalecimiento, sistematizando y desarrollando una serie de herramientas metodológicas que van contribuyendo a instalar capacidades y consolidar la planificación para la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres. Este desafío implica un trabajo interinstitucional, de construcción y diseño colectivo, apostando al “sistema-red Sinae” y a sus distintos nodos. Esta es una característica propia que lo define como “sistema”, diferenciándolo de una institucionalidad tradicional (por ejemplo: un Ministerio). Por otro lado, poner a prueba estas herramientas en distintos sectores y territorios recogiendo la experiencia, retroalimenta su construcción y redefinición.

Entendemos esto como un proceso de mejora continua y un desafío constante para mejorar las condiciones del trabajo en la gestión integral de los riesgos, apostando a aumentar la profesionalización y fortalecimiento del Sistema.

El Capítulo Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae<sup>5</sup>, está en pleno proceso de elaboración y las herramientas se encuentran en distintos estados de desarrollo, ensayo y validación.

Consta de tres módulos en función del momento o etapa del proceso de planificación del que se trate: “preparación” - “planificación” - “monitoreo y ajuste”. En este apartado presentaremos cada uno de los módulos, con sus respectivas herramientas y comentaremos algunas cuestiones que puedan resultar de interés, que contribuyen al entendimiento, así como también novedades respecto al desarrollo de las mismas.

Otro punto a mencionar es que las herramientas que se proponen y elaboran desde el Área Planificación tienen el sentido de contribuir y mejorar las condiciones para el desarrollo de las tareas de planificación que hay que realizar en el marco del Sinae. En ese sentido, no son prescriptivas del modo de hacer la planificación, sino guía y orientación, en particular para aquellas personas que no estén familiarizadas con esta tarea, por lo que tienen cierta flexibilidad y se pueden adaptar a cada situación de la manera que sea considerado más adecuada.

---

<sup>5</sup> ¿A que nos referimos cuando hablamos de Caja de Herramientas? Es un material que tiene un objetivo pedagógico, orientativo, que pretende ser una guía reflexiva-práctica para los usuarios a la hora de planificar en Gestión Integral del Riesgo.

## MÓDULO 1 – ETAPA PREPARATORIA

Conocimiento del riesgo y de la problemática de la gestión integral del riesgo.

El objetivo de este módulo se enfoca en la preparación de los actores de la planificación, a través de prácticas de nivelación y producción de conocimiento colectivo en materia de riesgos, con diferentes dispositivos y abordando el mismo desde diferentes ángulos complementarios.

APARTADO	HERRAMIENTA	NOMBRE
Aproximación a la problemática de la GIR	1	Identificación de ACTORES, HIPÓTESIS y DIMENSIONES para la planificación
	2	Identificación de PROCESOS POSITIVOS para la planificación
Conocimiento del riesgo	3	Identificación de PELIGROSIDADES (con calendario estacional)
	4	Tabla ANALÍTICA del Riesgo (evaluación y manejo)
	5	Atlas Sinae de Riesgos
	6	Inventario y Mapa de Recursos
	7	Sistemas de Alerta Temprana (SAT)
	8	Escenarios de Riesgo presentes Escenarios de Riesgo prospectivos
	9	Matriz Sinae de Priorización de Riesgos
Nivelación y cierre Etapa Preparatoria	10	Documento Base para la planificación (DB)

En 2016, se experimentó a través de la implementación en un proceso de planificación regional participativa intra-estatal, versiones iniciales de las herramientas 1, 2, 3, 5, 6 y 9.

Se encuentra el marco conceptual, la propuesta metodológica y los resultados de su implementación en la práctica, en la publicación que sistematizó el proceso “*Orientaciones metodológicas para la planificación*” (<https://bit.ly/3KPYhLj>).

Algunos antecedentes también se pueden encontrar en Guía 3 – Guía de Planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias, elaborada en 2015 (<https://bit.ly/3UzeNCS>)

En 2022, se realizó una consultoría con una experta internacional, que retoma aquellos antecedentes y la experiencia nacional actual, para desarrollar, implementar y validar las **herramientas 4, 5 y 9**.



## MÓDULO 2 – ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA

### Planificación - Gestión

El objetivo de este módulo se enfoca en la toma de decisiones. Esa toma de decisiones frente a lo que se va a hacer, es pensar antes de actuar, y ello lo concebimos como planificar. Lo que se va a hacer en el marco del Sinae, es la serie de arreglos y acuerdos interinstitucionales e interactorales para una acción consensuada que mejore las condiciones de gestionar integralmente el riesgo de emergencias y desastres en Uruguay. La planificación en nuestro caso y en este módulo tiene dos focos de atención: las decisiones de las acciones a realizar para responder frente a emergencias o desastres, y las decisiones de las acciones a realizar para abordar los problemas de gestión, en el marco de la Gestión Integral del Riesgo.

APARTADO	HERRAMIENTA	NOMBRE
Planificación de la Respuesta	11	Planificación para el abordaje de Emergencias y Contingencias
	12	Prototipo PROTOCOLO de Respuesta a Emergencias
	13	Prototipo Plan de EVACUACIÓN
	14	Prototipo Plan de CONTINUIDAD de Actividades Esenciales
Planificación de la Gestión Integral del Riesgo (GIR)	15	Planificación para la GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO (Gestión Correctiva, Gestión Compensatoria, Gestión Prospectiva)

En cuanto a la **herramienta 11 - Planificación para el abordaje de Emergencias y Contingencias (PLEC)**, se experimentó en varios departamentos del país entre los años 2011 y 2012. <https://bit.ly/3w8tIcZ>

Respecto a la **herramienta 12 - Prototipo de protocolo de respuesta a emergencias**, se destaca que desde el año 2019 se viene trabajando en diversas aproximaciones para ir arribando a una versión más acabada de este prototipo, y se puso a prueba

en 2022 a partir de la actualización de los 19 protocolos departamentales de respuesta a emergencias y desastres.

La **herramienta 14** - *Prototipo Plan de Continuidad de Actividades Esenciales*, tuvo una primera aproximación en el año 2013 aplicado a la Torre Ejecutiva de Presidencia de la República.

En relación a la **herramienta 15** - *Planificación para la Gestión Integral del Riesgo*, y a modo de ejemplo, fue utilizada en el proceso anteriormente mencionado del año 2016, de planificación regional participativa intra-estatal, en 40 jornadas de trabajo en todo el país, que contó con el aporte de unas 500 personas representando a más de 30 instituciones del Sistema descentralizado y del territorio (CDE y Cecoed). En este proceso se elaboraron los seis (6) Planes de Trabajo regionales para la gestión y reducción de riesgos, disponibles en la web del Sinae. (<https://bit.ly/3MZFzQG>)

Cabe mencionar que la herramienta 15 ya había sido utilizada en otros procesos de carácter puntual y en el marco del Sinae desde finales del año 2012 (planificación de la Región Este -Treinta y Tres, Rocha, Lavalleja, Maldonado-; Puerto de Montevideo; entre otros) y había dado lugar en su sistematización, a la Guía 3 – Guía de Planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias, elaborada en 2015. (<https://bit.ly/3u4ebIw>)



### MÓDULO 3 – ETAPA DE EVALUACIÓN, MONITOREO Y AJUSTE

Revisión - Actualización, Ejercitación, Gestión, Implementación, Evaluación, Retroalimentación.

El objetivo de este módulo se enfoca a la revisión, monitoreo y ajuste de la planificación, a través del análisis de los procesos de implementación y gestión, del aprendizaje de las experiencias concretas, del desarrollo de prácticas y de la evaluación.

APARTADO	HERRAMIENTA	NOMBRE
Gestión asociada e implementación de la planificación	<b>16</b>	<b>Monitoreo y ajuste de la planificación</b> (Respuesta y GIR)
Ejercicios (prácticas que ponen a prueba la planificación)	<b>17</b>	<b>Ejercicios de Simulación</b>
	<b>18</b>	<b>Ejercicios de Simulacro</b>
Evaluación de la respuesta para la rehabilitación, la recuperación y la reconstrucción	<b>19</b>	<b>Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN)</b>
	<b>20</b>	<b>Evaluación con base cuantitativa de Necesidades de Recuperación Post Desastre (PDNA, DaLA, FAO)</b>
Evaluación de la respuesta para el aprendizaje inter-institucional, intersectorial e interdisciplinario del Sinae y la mejora de la GIR en Uruguay	<b>21</b>	<b>Evaluación de la respuesta para emergencias frecuentes y habituales</b> (talleres de evaluación interinstitucionales con CDE y Ceceoed)
	<b>22</b>	<b>Evaluación con base cualitativa de la respuesta para emergencias complejas y desastres desde la GIR</b> (Estrategia Metodológica -Instrumento)
	<b>23</b>	<b>Metodología para la Investigación Forense de Desastres (FORIN)</b>

Entre los años 2018 y 2019 se realizaron instancias que promovieron la **herramienta 16 - Monitoreo y ajuste de la planificación (Respuesta y GIR)**, monitoreando semestralmente la planificación regional.

Desde el año 2014 se viene recibiendo capacitación de la Universidad de Antioquía de Colombia<sup>6</sup> y ensayando la **herramienta 17 - Ejercicios de Simulación**.

<sup>6</sup> <https://bit.ly/3MY2SKD> | <https://bit.ly/3u4jjwg>

Esta experiencia dio lugar a la Guía 4- Guía metodológica para diseñar, implementar y evaluar ejercicios de simulación, elaborada en 2015. (<https://bit.ly/3idQkk2>)

En 2019 se intentó una actualización de la misma, pero hace falta completar el proceso.

La **herramienta 18 - Ejercicios de Simulacro**, se viene implementando en múltiples instituciones que se rigen por diferentes normativas y/o marcos internacionales (aeropuertos, puertos, otro tipo de infraestructuras, salud, etc.), y que se aplican con diferentes metodologías según la especificidad sectorial. Desde la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae, se propone inventariar y sistematizar las diferentes metodologías que se aplican en esos ejercicios que periódicamente se realizan en el país, de manera de capitalizar ese aprendizaje.

En 2020 se incorporó parte de lo que podemos conceptualizar como la **herramienta 19 - Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN)** en el diseño del Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA)<sup>7</sup>, que es el sistema de información que se viene configurando en el marco del Sinae.

En 2021 se inició la exploración de algunas herramientas internacionales que implican la **herramienta 20 - Evaluación con base cuantitativa de Necesidades de Recuperación Post Desastre**. En particular, la metodología PDNA<sup>8</sup>, concretamente se desarrolló el proyecto adaptación de la metodología en sectores clave (turismo y educación) de Uruguay aplicado al contexto de la Pandemia de COVID-19. En esta misma línea, el MGAP viene ensayando la implementación de la metodología

---

<sup>7</sup> <https://bit.ly/3q7m7HS>

<sup>8</sup> Evaluación de necesidades post desastre (PDNA), Volumen A Lineamientos. Unión Europea, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, BID.

FAO<sup>9</sup>. Y actualmente, se está explorando la adaptación de la metodología DaLA<sup>10</sup> para evaluar daños y pérdidas a escala de gestión departamental.

Posteriormente a diferentes eventos adversos que provocan emergencias departamentales, regionales o nacionales, se experimentaron diferentes versiones de la **herramienta 21** - *Evaluación de la Respuesta para emergencias frecuentes y habituales*, a través de la realización de talleres de evaluación con los CDE y Cecoed de los diferentes departamentos involucrados. Se cuenta con diferentes versiones de estos talleres originados en 2012 hasta 2019.

En 2020, frente a la pandemia por Covid-19 se inició un proceso con un Grupo de Trabajo Interinstitucional para el diseño de la **herramienta 22** - *Evaluación con base cualitativa de la Respuesta para emergencias complejas y desastres desde la GIR*. Este proceso produjo avances, pero es necesario su prosecución para finalizarlo.

En 2018 y 2019 se ensayó la **herramienta 23** - *Metodología para la Investigación Forense de Desastres (FORIN)*<sup>11</sup>, aplicada a la situación de inundaciones de las ciudades de Artigas y Bella Unión en el departamento de Artigas<sup>12</sup>. Se obtuvieron unos primeros resultados que necesitan de profundización metodológica y de implementación.

Cabe señalar como se indicó anteriormente, que las herramientas tienen diferente nivel de desarrollo y de validación interinstitucional en el marco del Sinae. Algunas incluso, son metodologías elaboradas y validadas a nivel internacional (EDAN, CEPAL, DaLA, PDNA, FAO, FORIN, FLACSO, etc.) que tienen cierto grado de adaptación para Uruguay. Otras fueron elaboradas localmente, y otras están en fase de elaboración o en agenda para serlo, restando aún la fase de validación interinstitucional.

Como se indicó en el Módulo 2, y haciendo foco en la **Planificación** para gestionar integralmente el riesgo, encontramos dos canales:

- A. **planificación para la respuesta** a emergencias y desastres (en el marco de la gestión compensatoria del riesgo).
  
- B. **planificación para la gestión** integral del riesgo de emergencias y desastres (para las tres prácticas complementarias de la GIR)

La primera (A), en términos generales también, es un tipo de planificación para la acción que debe estar preparada y esperar el momento en que se desencadene el estímulo al cual debe responder. El estímulo que desencadena la implementación planificada de la respuesta, no tiene un momento conocido con antelación; exceptuando aquellas peligrosidades que cuenten con algún tipo de sistema de alerta temprana que monitoree en tiempo real su situación y pueda advertir sobre la probabilidad de su ocurrencia<sup>13</sup>. Se trata de una planificación que no busca transformar la realidad resolviendo alguna problemática, sino que lo que la orienta, es responder de una manera organizada y más efectiva y eficientemente a un evento adverso dado. Lo planificado representa una serie de arreglos y acuerdos interinstitucionales, entre diversos actores, que se definen y organizan previamente a la acción de responder. Para el caso de la respuesta a emergencias y desastres algunos ejemplos pueden ser: protocolo de respuesta, plan de actuación, plan operacional, plan de evacuación, plan de continuidad de actividades, etc.

---

<sup>13</sup> Dependiendo de la peligrosidad (de origen natural, siconatural, antrópico), del tipo de sistema de alerta temprana (basado en tecnología, o en dispositivos comunitarios, o combinados mixtos), del tiempo de anticipación (72 hs. o más, 48, 24, 12, o menos horas), y de las características de configuración del propio evento adverso (en función del tiempo y el territorio en que se den).

La segunda (B), en términos generales, es un tipo de planificación para la acción que se propone abordar la resolución de un problema o problemática a través de una política, un programa, un plan, una estrategia, un lineamiento, etc., y de esa manera, incidir y/o transformar ese recorte de la realidad que contiene la problemática. Su accionar está implícito desde la identificación del problema, iniciando un proceso que, se espera concluya cuando el accionar que se va definiendo en el ámbito de la planificación, va logrando que la problemática mengüe o encuentre definitivamente su solución. Lo planificado representa una serie de arreglos y acuerdos institucionales, interinstitucionales, entre diversos actores, que definen y organizan la acción para transformar la realidad fijando plazos, metas, responsables, etc. Para el caso de su aplicación en materia de gestión integral del riesgo de emergencias y desastres, y atendiendo a sus tres prácticas complementarias, algunos ejemplos pueden ser: plan de desarrollo territorial, plan de desarrollo local, plan de ordenamiento territorial, plan de manejo de ecosistemas naturales, plan de uso y manejo del suelo, plan de gestión de cuenca, plan de prevención y sensibilización, etc.

Otra diferencia entre una y otra, tiene que ver con la etapa posterior a la planificación, en cuanto al monitoreo y ajuste de lo planificado. Para la primera (A), sólo se puede ajustar a través de la realización de ejercicios de simulación y/o simulacro, o en el marco del acaecimiento real de un evento adverso que requiera la implementación de la respuesta planificada a emergencias y desastres. En cuanto al segundo caso (B) el monitoreo y ajuste se realiza en el marco de la propia gestión e implementación del plan, en la práctica concreta de transformar la realidad a través de las acciones planificadas.

En función de lo explicitado en el apartado relacionado con el conocimiento de la problemática, sobre lo que se propone planificar (el QUÉ), las herramientas deben permitir un abordaje multiactoral de la misma. Esto para el caso uruguayo hace sentido doblemente: no sólo porque la experiencia acumulada en materia de

planificación así lo recomienda, sino también, dada la configuración del Sinae como “sistema” interinstitucional, transversal a todo el Estado uruguayo, pero también, a la sociedad. Es decir que las herramientas (el CÓMO) deben permitir el trabajo interinstitucional, intersectorial, interdisciplinario y con la agregación de la participación social (Decreto N° 66/020).



## **Interinstitucionalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad y participación social.**

### **Sobre el QUIÉNES.**

Luego de los dos apartados anteriores que refieren al “qué” y al “cómo”, se desprende naturalmente el “quiénes”. Es decir, queda claro que para planificar la gestión integral del riesgo en Uruguay, debemos propiciar escenarios que permitan la agregación de una amplia diversidad de actores (y sus diferentes niveles de gestión), que nos asegurarán, no sólo la integralidad del abordaje, sino la gobernabilidad de su gestión, en el marco de la normatividad existente que se ha dado el país (Ley N° 18.621, Decreto N° 65/020, Decreto N° 66/020).

En este sentido es sumamente importante identificar los actores que participan y desarrollan (consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente) acciones relacionadas con las prácticas complementarias de gestión correctiva, prospectiva o compensatoria del riesgo, y habilitar su incorporación a la reflexión, planificación y gestión del riesgo.

Estos escenarios, ya no son los coyunturales frente a una situación de dar respuesta a una emergencia o desastre, sino, que deben tener una frecuencia y periodicidad, de manera de contribuir a instalar una “práctica” de funcionamiento como Sistema. Se “es” Sistema cuando se trabaja en acciones acordadas en el marco de esa interinstitucionalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad y participación multiactoral.

Es más, se debe considerar cualquier ámbito donde se esté desarrollando algún tipo de planificación que involucre el modelo de desarrollo de un territorio, como un ámbito donde se está planificando también, consciente o inconscientemente,

la gestión del riesgo que ese modelo de desarrollo trae aparejado implícita o explícitamente. En ese sentido, esos escenarios se convertirán de hecho en escenarios de la planificación de la gestión integral del riesgo, que debemos asegurar sea reconocida y explícitamente trabajada.

Aquellos escenarios de esta naturaleza que no estén promovidos y/o instalados por otros actores, deberán ser impulsados por los actores que actualmente se reconocen así mismos y asumen las responsabilidades como Sinae, de manera de poder abordar adecuadamente la planificación de la gestión integral del riesgo.

La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay con horizonte al año 2030 (Decreto N° 66/020), propone la agregación progresiva de la participación social en esta gestión integral, tanto en sus aspectos de control y rendición de cuentas, como en lo que hace a la construcción de conocimiento y planificación de la misma. En ese sentido, señala algunas orientaciones y canales posibles para esta incorporación de manera reglada, formal y explícita (punto 5 -en particular el 5.1.2-, del Decreto N° 66/020).

Por último, cabe señalar la necesidad de la agregación de esta diversidad de actores (el QUIÉNES), tanto en la toma de decisiones (planificación) como en la gestión de las mismas, de manera de asegurar la viabilidad y sustentabilidad de la gestión integral del riesgo.



## El Sinae, un Sistema “en construcción”.

La planificación es una práctica que, en función del modo que se realice, puede contener múltiples propósitos:

- Orientar la acción para transformar la realidad (resolver un problema concreto).
- Crear vínculos de confianza, identidad y pertenencia al Sistema, entre los actores que la elaboran.
- Nivelar y construir un conocimiento compartido sobre la problemática.
- Enriquecer la gestión integral del riesgo en Uruguay a partir del intercambio de experiencias y la agregación de perspectivas de los diferentes actores.
- Dar viabilidad a las acciones que se definen.
- Hacer sustentables y sostenibles las medidas que se adopten.
- Permitir el monitoreo, ajuste y retroalimentación, como dispositivo de aprendizaje y mejora continua.
- Mejorar la toma de decisiones y gestión de las mismas.

y lo que es más importante

- Mejorar las condiciones de vida en Uruguay a partir de un manejo adecuado de los riesgos construídos socialmente
- Trabajar por una gestión integral de los riesgos que contribuya a su deconstrucción

Así, los escenarios periódicos, explícitos y reglados de planificación-gestión, pueden asumirse como de carácter “multipropósito”, y contribuir a mejorar y avanzar en la construcción de este Sistema complejo e integral que se propone

Uruguay, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto N° 66/020 (Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay 2019-2030) y el marco legal que crea al Sinae: la Ley N° 18.621 y el Decreto N° 65/020 (Reglamentación de la Ley N° 18.621).

Dados los pocos años que tiene desde su creación el Sinae, en comparación con otras instituciones del Estado uruguayo, consideramos que es mucho lo que todavía queda por hacer para tener el Sinae que nos pide la normativa vigente y lo que aspiramos aquellos/as que somos parte del mismo, más allá de reconocer los importantes avances que se vienen logrando.

El rol de la planificación dentro de la Dirección Nacional de Emergencias es de articulación entre los diferentes actores que deben abordar el tema de la GIR, dentro de sus actividades se encuentran el de propiciar los espacios de intercambio y fomentar el trabajo de forma interinstitucional.

Afianzar una práctica periódica y constante de planificación-gestión interinstitucional, intersectorial, interdisciplinaria y -en la medida que se tomen las decisiones específicas y las condiciones lo vayan permitiendo-, con la agregación de la participación social, es una estrategia posible, que hace concreto al Sistema y le permite reforzar y profundizar el carácter integral del abordaje de la gestión del riesgo.

Como indicamos anteriormente, el Capítulo Planificación de la Caja de Herramientas del Sinae, está en pleno proceso de elaboración. Estamos en conocimiento que las herramientas que compartimos no son una novedad a nivel nacional ni internacional. Sin embargo entendemos que el marco institucional que define al Sinae (como un sistema interinstitucional y descentralizado, transversal a todo el Estado uruguayo y sus diferentes niveles de gestión), nos brinda la oportunidad de redefinirlas y enriquecerlas sumando múltiples

perspectivas en un proceso colectivo que contempla la diversidad de miradas mejorando las condiciones que demandan los nuevos abordajes que propone el marco de Sendai para la gestión integral de los riesgos.

Queremos destacar que, dadas las características estructurales “sistémicas” de nuestra institucionalidad para la gestión integral de los riesgos en Uruguay, la implementación de cualquier acción, pero también la producción de conocimiento, la elaboración de metodologías, o la planificación en sus diferentes acepciones, no son posibles sin el trabajo interinstitucional que permite y asegura la diversidad de perspectivas que son necesarias para un abordaje de carácter “integral” del riesgo o de los riesgos.

Coherente con lo anterior, el Área apuesta a una planificación concebida como un proceso dinámico, interactivo y flexible, que asegura la retroalimentación y mejora continua, al mismo tiempo que la integración de los aspectos teórico-metodológicos con la práctica en la realidad.

Por lo tanto las experiencias de planificación que venimos desarrollando sin duda siempre son perfectibles. Desde el Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae, nos proponemos con estos y otros aportes contribuir y mejorar las condiciones de esta construcción del Sistema, y particularmente, velamos por (a) la coherencia entre el marco normativo-institucional de Uruguay para la GIR, (b) el marco teórico-conceptual de la gestión integral de riesgos, (c) las metodologías para el funcionamiento del Sistema y la planificación, y (d) las prácticas concretas con las cuales contribuimos en los diferentes escenarios y escalas de gestión.

## Bibliografía

Matus, Carlos (1998): *TEORÍA del JUEGO SOCIAL*; ediciones de la UNLa (Universidad Nacional de Lanús), Colección Planificación y Políticas Públicas, 1ra. edición 2007, Argentina.

Poggiase, Héctor (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.

Robirosa, Mario (1990): “*Aprendiendo a enfrentar las turbulencias del cambio ambiental de origen socio-técnico*”; ponencia encomendada por UNESCO para International Task Force Meeting “Human Response to Environmental Stress”, Bonn, 17-23 de junio 1990.

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 – Presidencia de la República (2011): *GUÍA PARA ELABORAR UN PLAN DE RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS. Una mejor preparación y respuesta ante la emergencia*; publicado en el marco del apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sinae – Presidencia de la República (2015): *GUÍA DE PLANIFICACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y RESPUESTA A EMERGENCIAS*; publicada con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.

Sinae – Presidencia de la República (2015): *GUÍA METODOLÓGICA PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR Y EVALUAR EJERCICIOS DE SIMULACIÓN*; publicada con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.

Sinae – Presidencia de la República (2019): *ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA PLANIFICACIÓN. Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016*; publicado a través de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO).



## ANEXO

### CAJA DE HERRAMIENTAS SINAЕ - CAPÍTULO PLANIFICACIÓN

MÓDULO	APARTADO	HERRAMIENTA	NOMBRE
MÓDULO 1 ETAPA PREPARATORIA	Aproximación a la problemática de la GIR	1	Identificación de ACTORES, HIPÓTESIS y DIMENSIONES para la planificación
		2	Identificación de PROCESOS POSITIVOS para la planificación
	Conocimiento del riesgo	3	Identificación de PELIGROSIDADES (con calendario estacional)
		4	Tabla ANALÍTICA del Riesgo (evaluación y manejo)
		5	Atlas Sinae de Riesgos
		6	Inventario y Mapa de Recursos
		7	Sistemas de Alerta Temprana (SAT)
		8	Escenarios de Riesgo presentes
			Escenarios de Riesgo prospectivos
		9	Matriz Sinae de Priorización de Riesgos
Nivelación y cierre Etapa Preparatoria	10	Documento Base para la planificación (DB)	
MÓDULO 2 ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA	Planificación de la Respuesta	11	Planificación para el abordaje de Emergencias y Contingencias
		12	Prototipo PROTOCOLO de Respuesta a Emergencias
		13	Prototipo Plan de EVACUACIÓN
		14	Prototipo Plan de CONTINUIDAD de Actividades Esenciales
	Planificación de la Gestión Integral del Riesgo (GIR)	15	Planificación para la GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO (Gestión Correctiva, Gestión Compensatoria, Gestión Prospectiva)
MÓDULO 3 ETAPA DE EVALUACIÓN, MONITOREO Y AJUSTE	Gestión asociada e implementación de la planificación	16	Monitoreo y ajuste de la planificación (Respuesta y GIR)
	Ejercicios (prácticas que ponen a prueba la planificación)	17	Ejercicios de Simulación
		18	Ejercicios de Simulacro

Evaluación de la respuesta para la rehabilitación, la recuperación y la reconstrucción	<b>19</b>	<b>Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades - EDAN</b>
	<b>20</b>	<b>Evaluación con base cuantitativa de Necesidades de Recuperación Post Desastre (PDNA, DaLA, FAO)</b>
Evaluación de la respuesta para el aprendizaje interinstitucional-intersectorial-interdisciplinario del Sinae y la mejora de la GIR en Uruguay	<b>21</b>	<b>Evaluación de la respuesta para emergencias frecuentes y habituales</b> (talleres de evaluación interinstitucionales con CDE y Cecoed)
	<b>22</b>	<b>Evaluación con base cualitativa de la respuesta para emergencias complejas y desastres desde la GIR</b> (Estrategia Metodológica - Instrumento)
	<b>23</b>	<b>Metodología para la Investigación Forense de Desastres - FORIN</b>