

# Sobre el QUÉ, el CÓMO y el QUIÉNES del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) de Uruguay

Walter Morroni<sup>1</sup>

Montevideo. Original: marzo de 2020. Actualización: marzo de 2021.

## Contenido

Introducción .....	2
Sobre el QUÉ .....	4
¿QUÉ es el Sistema Nacional de Emergencias?.....	4
Proceso de configuración del Sistema .....	4
Marco normativo actual.....	9
El Sistema hoy .....	12
¿De QUÉ asuntos se ocupa?.....	14
Riesgos.....	14
Problemas de gestión.....	27
Sobre el CÓMO.....	30
Sobre el QUIÉNES.....	39
Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030) .....	43
Desde el Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias.....	45
Consideraciones finales.....	48
Bibliografía .....	49

1

---

<sup>1</sup> Responsable del Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias (Presidencia de la República) del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) de Uruguay. Docente honorario del Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos (CEIL) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar). Arquitecto (1990) y Magíster en Planificación Urbana y Regional (2008) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Formador desde 1999 en la concepción metodológica Planificación-Gestión integrada y participativa; iniciada en la década de 1970 por Mario C. Robirosa, ensayada y sistematizada en el marco de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina.

# Introducción

A modo de introducción, resulta esclarecedor citar parte del prólogo elaborado por Andrew Maskrey<sup>2</sup> para presentar la segunda versión de la Metodología de Investigación Forense de Desastres<sup>3</sup>.

“Los desastres son a menudo descritos como actos de Dios, actos de la naturaleza, de fuerza mayor o, más recientemente, como consecuencias del cambio climático. El recién adoptado Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, reconoce explícitamente que una serie de causas y factores subyacentes son partícipes de la construcción social del riesgo de desastres. Sin embargo, en los medios de comunicación, el discurso político y la investigación, los desastres son frecuentemente caracterizados como eventos inesperados, imprevisibles, abrumadores y fundamentalmente exógenos.

En esta representación fetichista de los desastres, tanto los eventos, como los actores sociales involucrados, están separados de su contexto e historia de una manera análoga a la pornografía de la pobreza. Quienes experimentan una condición de desastre son despojados de sus propias historias, y con frecuencia de su origen étnico, género, clase social y cultura para convertirse en *víctimas* homogeneizadas de desastres asociados con fenómenos extremos que están fuera del quehacer humano.

Esta objetivación de los desastres como eventos descontextualizados y como *externalidades* ha sido gradualmente codificada a lo largo de los años en un conjunto de prácticas institucionales y administrativas que caracterizan ahora a un sector de la gestión del riesgo de desastres cada vez más profesionalizado y estructurado. El enfoque dominante de estas prácticas es reducir el impacto de tales *externalidades* en las comunidades, la sociedad y la economía. La investigación y los estudios de casos a menudo tienden a reflejar y reforzar estas prácticas codificadas, centrándose más en el impacto de los desastres que en una seria indagación acerca de sus causas.

Sin embargo, la emergente evidencia empírica sobre los patrones y tendencias de pérdidas asociados con los desastres revelan una imagen radicalmente diferente. La rápida y creciente inversión en el sector de la gestión del riesgo de desastres en todas las escalas ha sido acompañada por un igualmente rápido aumento en los niveles de pérdidas y daños relacionados con desastres, y particularmente asociado con el riesgo extensivo, que anuncia pequeños y medianos desastres de ocurrencia frecuente y localizada. Los riesgos extensivos son los que están más estrechamente asociados con los impulsores subyacentes del riesgo, tales como la degradación ambiental y social, la desigualdad económica, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado y la gobernanza débil o ineficaz. Esto apunta a una contradicción fundamental en la práctica contemporánea de la gestión

---

<sup>2</sup> Coordinador del Informe Global de Evaluación sobre la Reducción del Riesgo de Desastre (GAR) en la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).

<sup>3</sup> Andrew Maskrey “Prólogo” (págs. 7-10); en A. Oliver-Smith, I. Alcántara-Ayala, I. Burton y A. M. Lavell (2016). *Investigación Forense de Desastres (FORIN): un marco conceptual y guía para la investigación*, Integrated Research on Disaster Risk/Instituto de Geografía, UNAM, pp.104.

del riesgo de desastres: el intento de proteger al desarrollo de las consecuencias socialmente construidas por sus propias contradicciones es, por definición, una tarea esquizofrénica.

Visto desde esta perspectiva, transformar la dirección de la investigación en desastres de una manera que dé a conocer la construcción social del riesgo podría contribuir potencialmente a una profunda redefinición de su gestión.

(...) El riesgo de desastre se define generalmente en términos de tres variables: el fenómeno, la exposición y la vulnerabilidad. Sin embargo, estas a su vez son también variables dependientes. La mayoría de los fenómenos son un reflejo tanto de una construcción social, como de procesos físicos; la exposición es un reflejo de cómo las relaciones sociales de producción se desarrollan en el territorio y la geografía; mientras que la vulnerabilidad caracteriza a un rango de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales. La esencia del marco conceptual (...), por lo tanto, es que todo riesgo de desastres es una construcción social. Desde esta perspectiva, los desastres no son meramente *no naturales*, sino que también *no existen* independientemente como cosas o como objetos. Son solo momentos de comprensión espacio-temporal dentro de procesos sociales e históricos más amplios.

Esta manera de ver el riesgo de desastre ciertamente no es nueva, y se remonta a las contribuciones de muchas y diferentes tradiciones intelectuales y filosóficas. En el siglo II Nagarjuna interpretó que la teoría del origen dependiente especula sobre la vacuidad de todos los fenómenos. En el siglo XIV la filosofía de la historia presentada por Ibn Jaldún sentó las bases para la interpretación de los acontecimientos históricos específicos en el contexto de ciclos y procesos más amplios. En el siglo XVIII los pensadores ilustrados como Voltaire y Rousseau especularon sobre las causas del desastre a raíz de los terremotos y tsunamis de Lisboa y Callao. Más recientemente, el trabajo pionero de White, Burton, Hewitt, Wisner, Davis y otros desde la década de 1960, preparó el terreno para la aparición, en la década de 1990, de una tradición de investigación consolidada en la construcción social del riesgo en América Latina. Esto a su vez estimuló investigaciones similares en otras regiones e influyó poco a poco en los debates sobre políticas nacionales, regionales y globales, incluyendo el propio Marco de Sendai.

(...) Sólo a través de un recorrido que enlaza causas con efectos es posible identificar políticas o prácticas que pudiesen gestionar los procesos de construcción del riesgo, o por lo menos dar lugar a una clara ponderación de las ventajas y desventajas inherentes a cualquier proceso de gestión del riesgo.

(...) Sólo cuando el lente de investigación migre del enfoque del análisis de los efectos de eventos exógenos hacia las causas de los riesgos endógenos, será posible asignar responsabilidad a los actores sociales para la gestión del riesgo de desastres. Y, solo cuando la construcción del riesgo esté totalmente aceptada y comprendida, será posible contemplar el éxito en la consecución de los objetivos y resultados esperados del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.”

# Sobre el QUÉ

Este ítem se subdivide en dos: QUÉ es el Sistema y de QUÉ se ocupa.

## ¿QUÉ es el Sistema Nacional de Emergencias?

### Proceso de configuración del Sistema <sup>4</sup>

#### **PRIMERA ETAPA: Construyendo la percepción dominante sobre el riesgo**

El imaginario del “Uruguay sin riesgos” se conformó durante la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX. En las décadas anteriores, se asumía “que la naturaleza dominaba al hombre”. José Pedro Barrán, esboza los principales rasgos de esa sociedad anterior a lo que más adelante llamará el disciplinamiento: “El Uruguay de 1800 a 1860 no tenía casi puentes, ni un sólo kilómetro de vías férreas, los ríos separaban las regiones en el invierno durante meses (...) La noche era invencible. (...) El calor y el frío eran ingobernables (...) El frío era el estado natural de todos los habitantes entre mayo y setiembre y por eso deseaban tanto “el veranillo de San Juan”. (...) La naturaleza era agresiva con el hombre. Los ríos no se podían vadear sino en puntos determinados y sus saltos y corrientes no habían sido disciplinados. Las ciénagas, los esteros y los bosques abundaban. (...) Los perros cimarrones volvían difíciles los desplazamientos del hombre y azarosa la vida del ganado menor (...)”.<sup>5</sup>

Durante las décadas posteriores, es decir durante el proceso de construcción de un Uruguay civilizado y moderno, tanto el entorno como el riesgo resultante de la dinámica natural, fueron invisibilizados. Barrán lo expresa con claridad: “El entorno olfativo, visual y auditivo del hombre ‘civilizado’ no era contrastante y variado, no llamaba al ejercicio necesario y gozoso de todos los sentidos. (...) Es que la ‘civilización’ volvió inútiles casi, el olfato, la audición del silencio y la percepción de la gama infinita de los tonos y colores (...) Los uruguayos comunes ya no tenían que estar alertas; su vida no dependía de la percepción inmediata del peligro en el matorral, sino de la reflexión requerida por el disciplinamiento de las pulsiones”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Tomado de la publicación de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030); Sinae (2020): *LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES EN URUGUAY*. Política y marco normativo del Sistema Nacional de Emergencias.

<sup>5</sup> Barrán, José Pedro (1990): *HISTORIA DE LA SENSIBILIDAD EN EL URUGUAY. TOMO 1. LA CULTURA “BÁRBARA”: 1800-1860*; Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias; Montevideo; págs. 17 y 18.

<sup>6</sup> Barrán, José Pedro (1993): *HISTORIA DE LA SENSIBILIDAD EN EL URUGUAY. TOMO 2. EL DISCIPLINAMIENTO 1860-1920*; Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias; Montevideo; págs. 17 y 18.

Apoiados en Barrán, se puede "(...) arriesgar la idea de que ese imaginario que desconoce al entorno natural y sus amenazas se consolidó en la fase de disciplinamiento, cuando se constituyó la persistente idea de que Uruguay era una burbuja que se sentía protegida desde fuera por una naturaleza benévola y desde dentro por una sociedad integrada y próspera (Brugnoni 2016).

Si bien esta percepción de la benevolencia del entorno tiene su apoyo empírico, ya que, en relación con los otros países de la región, Uruguay es un país de riesgo de desastres bajo, esta afirmación debe restringirse a los riesgos intensivos, es decir, a aquellos 'asociados con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos relativos a las amenazas existentes, los cuales pueden conducir al surgimiento de impactos potencialmente catastróficos de desastres que incluirían una gran cantidad de muertes y la pérdida de bienes' (UNISDR 2009). Respecto a estos casos, efectivamente los niveles son muy bajos: no se registran catástrofes de esa dimensión y no se ubica ningún riesgo intensivo dentro de los escenarios probabilísticos<sup>7</sup>.

Por el contrario, si se consideran los riesgos extensivos, es decir, 'el riesgo generalizado que se relaciona con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres' (UNISDR 2009) se encuentran afectaciones significativas y recurrentes. A modo de ejemplo, se estima que en Uruguay hoy se asientan en zonas inundables (es decir, lugares donde hay una probabilidad mayor al 1% de inundación en un año dado) al menos 23.000 viviendas, en las que habitan más de 71.000 personas (Rosa y otros 2015). A partir de datos preliminares del Sistema Nacional de Emergencias se constata que, en promedio, entre 1983 y 2013 más de 5.300 personas al año debieron salir transitoriamente de sus hogares por inundación (Brugnoni 2016).

En este escenario de riesgos extensivos, el siglo XIX uruguayo estuvo marcado por conflictos armados y epidemias -resaltando por su mortalidad la de fiebre amarilla de 1857-, y el siglo XX estuvo marcado por los desastres hidrometeorológicos, con la manifestación más extrema de las inundaciones de 1959." (Brugnoni; 2019:81-82)<sup>8</sup>

Para el caso de la epidemia de fiebre amarilla, según Brugnoni se debe considerar una cifra mínima de 888 personas fallecidas, pudiendo alcanzar a las 1.200 o 1.600 según el autor que se siga (Brugnoni; 2019:84). Para el caso de las inundaciones de marzo y abril de 1959, se considera que fueron desplazadas unas 40.000 personas en todo el país (Brugnoni; 2019:132).

En base a lo anterior, pero también a la consolidación de los procesos de urbanización y desarrollo del país, el aumento del impacto de eventos extremos vinculado en parte a dichos procesos, y el mayor acceso a las tecnologías de información y comunicación, generaron cambios en la percepción del riesgo, por lo que comenzó un proceso de decisiones políticas e institucionales para enfrentar las emergencias y desastres, que culminará con la creación del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae).

## **SEGUNDA ETAPA 1990-2004: Consolidación y transición del enfoque reactivo en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)**

En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución N° 42/169, del 11 de diciembre de 1987, designó el decenio de 1990 como el período en que la comunidad internacional,

<sup>7</sup> "Esta afirmación requiere dos comentarios: i) Por su porcentaje de morbi-mortalidad respecto a la población total, la epidemia de fiebre amarilla de 1857, que se estudiará en este trabajo, es lo más cercano a un evento catastrófico en el país y, ii) las características de los nuevos riesgos globales, especialmente su 'deslocalización', sugieren que el escenario de los riesgos intensivos es el mundo en su conjunto, por lo que Uruguay también estaría expuesto a ellos; ver Ulrich Beck (2010)." (la cita es del original)

<sup>8</sup> Brugnoni, Jorge Pablo (2019): *LOS DESASTRES COMO FACTORES DE CAMBIO INSTITUCIONAL. Estudio comparado de la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y las inundaciones de 1959 en Uruguay*; tesis de doctorado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

con los auspicios de las Naciones Unidas, prestaría especial atención al formato de la cooperación internacional, en la esfera de la reducción de los entonces llamados “desastres naturales”. En 1989, proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres a partir del 1º de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Por su parte, en la región latinoamericana se venía gestando un movimiento de investigadores de las ciencias sociales y geográficas, que culminó con la creación de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales para la Prevención de los Desastres (LA RED). Estas iniciativas crearon una serie de condiciones, sobre las cuales se empezaron a generar cambios de políticas en toda la década de 1990.

En el Uruguay, el antecedente inmediato a la primera construcción institucional para el manejo de desastres fue el incendio que afectó el Palacio de la Luz en la madrugada del 13 de agosto de 1993, en el que murieron asfixiadas cinco mujeres, y cuatro pisos del edificio fueron destruidos. El incendio de este edificio, símbolo de una época de prosperidad, puso en evidencia pública algunas carencias fundamentales, como los problemas de seguridad de las estructuras, la falta de preparación para evacuar y la ausencia de una normativa actualizada. Pocos años antes, en 1989, sucedió el incendio de Santa Teresa en el que fallecieron tres personas y 2.400 hectáreas de bosque fueron quemadas. En ese contexto, cristalizó públicamente la percepción sobre los desastres y la conciencia de que se debían adoptar medidas para su manejo. La respuesta institucional fue operativa.

El Sistema Nacional de Emergencias fue creado por el Decreto N° 103/995, de 24 de febrero de 1995, modificado por el Decreto N° 371/995, de 2 de octubre de 1995, con el cometido de *“planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales o situaciones similares, que ocurran o sean inminentes...”*.

Estos Decretos delinearon un marco organizativo de respuesta que definía los cometidos del Sistema al nivel nacional y la creación, integración y funciones del Comité Nacional de Emergencias, el Consejo Nacional de Emergencias, la Dirección Técnica y Operativa Permanente y los Comités Departamentales.

Otro incidente que tuvo gran impacto en la opinión pública y en las necesidades de contar con un sistema eficiente, fue el derrame de 200 toneladas de crudo del buque petrolero San Jorge, el 10 de febrero de 1997, frente a Punta del Este. También, la emergencia sanitaria por fiebre aftosa de 2001 que obligó al sacrificio de 27.906 animales (entre bovinos, ovinos, suinos)<sup>9</sup> a través de la medida “rifle sanitario”.

En esta etapa de formación del Sistema Nacional de Emergencias, la cooperación internacional era, en su mayor parte, del gobierno de los Estados Unidos, que se convirtió en el principal apoyo externo por medio de programas de capacitación para la preparación y la respuesta, y de apoyo en infraestructura y equipamiento. Los dos programas principales fueron el Humanitarian Assistance Program (HAP) y el Programa USAID/OFDA/LAC. Como el más significativo logro, cabe resaltar que en esta primera fase se promovieron capacidades básicas de respuesta local en varios departamentos.

Durante los diez años de la etapa de formación en este incipiente marco institucional, se mantuvo la actitud reactiva frente a los fenómenos adversos. Como se trasluce en los propios informes del Sistema Nacional de Emergencias, todavía se mantenía la tranquilidad que brindaba la matriz cultural

---

<sup>9</sup> Días, Luis Eduardo y Mautone, Gabriel (): “Experiencias y lecciones aprendidas en la gestión de las emergencias sanitarias por fiebre aftosa en Uruguay”; Dirección General de Salud Ganadera del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. <https://docplayer.es/28840679-Experiencias-y-lecciones-aprendidas-en-la-gestion-de-las-emergencias-sanitarias-por-fiebre-aftosa-en-uruguay.html>

del “país templado y suavemente ondulado”. Es lo que conceptualmente se conoce como “Gestión de Desastres”.

### **TERCERA ETAPA 2005-2014: el inicio del cambio, en el contexto del Marco de Acción de Hyogo**

El salto cualitativo en este desarrollo institucional lo determina, en primer lugar, el ciclón extra-tropical del 23 y 24 de agosto de 2005. Este fenómeno tuvo rachas que alcanzaron los 174 km/hora (máximo registrado en la estación meteorológica de Carrasco) y golpeó al sur del país durante más de diez horas. El fenómeno excedió los pronósticos meteorológicos, y el impacto sobre las personas y los bienes fue inédito, puesto que contabilizó diez muertos, decenas de heridos, cientos de evacuados, cifras cercanas a los 40 millones de dólares de pérdidas materiales, según las estimaciones iniciales, e innumerables problemas de logística. El impacto dejó en la ciudadanía y en las autoridades políticas la sensación de que el país seguía sin estar preparado para enfrentar adversidades, diez años después de creado el Sistema Nacional de Emergencias. Pocos años después, en mayo de 2007, fuertes inundaciones afectaron, principalmente a los departamentos de Treinta y Tres, Durazno y Soriano; más de 12.000 personas abandonaron sus hogares y fue significativa la afectación sobre las viviendas y la infraestructura vial.

En ese ambiente fermental, se llevó adelante un proceso de debate y construcción colectiva inspirado por los cambios nacionales, regionales y globales en materia de gestión de riesgo, que el 25 de octubre de 2009 permitió la aprobación de la Ley N° 18.621, con el objeto *“de consagrar el Sistema Nacional de Emergencias, un sistema público de carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible”*.

Esta Ley constituye el marco legal para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres que dota al país de un ámbito sistémico de articulación estatal para abordar los riesgos de emergencias y desastres en todas sus fases.

El rol de la cooperación internacional fue estratégico para abonar este cambio conceptual. Una serie de proyectos de Naciones Unidas que abordaron temáticas paralelas, como el cambio climático o la recuperación frente a inundaciones, permitieron acumular prácticas y conocimientos que terminaron con la ejecución del proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades del Sistema Nacional de Emergencias”, que generó el primer debate explícito sobre la gestión de riesgos y terminó con la aprobación de la Ley de Creación del Sinae en 2009.

En 2010, se realizó el primer diagnóstico del estado de la reducción de riesgos de desastres en Uruguay, tarea que el gobierno le solicitó a un grupo de agencias de Naciones Unidas<sup>10</sup>, utilizando como referencia el acuerdo internacional sobre las líneas de acción a nivel global en materia de gestión de riesgos: el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015).

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) fue el instrumento que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas para la implementación de la reducción del riesgo de desastres en el período 2005-2015. Su objetivo general era *aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países*. El MAH se organizó a partir de cinco áreas prioritarias

---

10 “Informe Uruguay. Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres”, ONU, 2011.

para la toma de acciones, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible.

El país cumplió durante la vigencia de este Marco de Acción con la presentación de informes bianuales que exigía adherir a este acuerdo internacional.

#### **CUARTA ETAPA: A partir de 2015, nuevos modelos en un contexto regional y global orientado por el Marco de Sendai**

Para el inicio de una nueva administración gubernamental, en marzo de 2015 se resolvió instrumentar y poner en vigencia la Dirección Nacional de Emergencias que había sido creada por la Ley N° 18.621 pero no materializada, y se nombró por primera vez un Director Nacional. Esto implica un nuevo salto cualitativo en la comprensión a nivel país del papel que implican los riesgos y su gestión en un contexto de cambio y aumento del impacto de las emergencias y desastres.

Esta profundización de la conceptualización también se tradujo en una reforma a la ley de creación del Sistema, a través de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015, que entró en vigencia el 1° de enero de 2016, y que a partir de la experiencia que significan los Comités Departamentales de Emergencias (órgano colegiado a nivel departamental) creó e incorporó la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos como órgano colegiado del más alto nivel. Esta Junta es presidida por el Prosecretario de Presidencia de la República y compuesta por los Subsecretarios de los Ministerios del Interior; de Defensa Nacional; de Industria, Energía y Minería; de Salud Pública; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social. La Secretaría General es ejercida por la Dirección Nacional de Emergencias. Participan en forma permanente de esta Junta Nacional desde su instalación, el Subsecretario de Transporte y Obras Públicas y el Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Integrarán, cuando sean convocados por razones de tema, los Subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores; de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura; de Turismo y de Trabajo y Seguridad Social, así como el Presidente del Congreso de Intendentes.

En este período también se avanzó hacia la descentralización establecida en el Capítulo I, Artículo 3, literal D) de la Ley N° 18.621 de creación del Sistema, promoviendo el rol protagónico de los Comités de Emergencias Departamentales, y se inició un proceso de planificación regional de la gestión del riesgo ajustado a los patrones territoriales en que este se manifiesta.

Cabe destacar también que desde la creación por ley del Sistema, se elaboran herramientas y materiales de apoyo, específicos y concurrentes, de diferente tipo para la gestión integral de riesgos, tanto desde la Dirección Nacional de Emergencias como desde los diferentes ámbitos institucionales que componen el Sistema.

En el primer año de gestión, se solicitó una nueva misión interagencial de Naciones Unidas para realizar una evaluación del estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay<sup>11</sup>. En esta oportunidad, ésta tomó como referencia el Marco de Sendai que regula los acuerdos internacionales en esta materia en el período 2015-2030. Además, al apoyo de Estados Unidos, Japón y Naciones Unidas que se viene dando desde las etapas iniciales, se suma el de la cooperación China.

A partir de este proceso intenso de cambio, se consideró pertinente y oportuno la elaboración de dos instrumentos: la Reglamentación de la Ley N° 18.621 y la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres, aprobadas en septiembre de 2019 por la Junta Nacional de

---

11 “Informe de la evaluación interagencial sobre el estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay”, ONU, 2015.

Emergencias y Reducción de Riesgos y refrendadas por decretos del Poder Ejecutivo (Decretos N° 65/020 y N° 66/020 del 17/02/20).

Esta etapa está determinada por la ocurrencia de dos hitos:

El primero, refiere a las segundas inundaciones con mayor número de personas desplazadas de la historia con registro en Uruguay, luego de las de marzo-abril de 1959 que como indicamos anteriormente, desplazaron a unas 40.000 personas en todo el país. Entre diciembre de 2015 y enero de 2016, en medio de las fiestas tradicionales de fin de año, fueron desplazadas 25.000 personas en cinco departamentos (Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Río Negro).

El segundo: un tornado que atravesó la ciudad de Dolores en horas de la tarde del 15 de abril de 2016, arrasando la tercera parte de las edificaciones y dejando un saldo de cinco personas fallecidas. La ciudad de Dolores se encuentra ubicada en el departamento de Soriano, es considerada “la capital del Trigo” o “el granero del Uruguay” y posee una población aproximada de 17.000 habitantes<sup>12</sup>.

Ambos eventos, tuvieron un impacto sustantivo no sólo en las personas afectadas directamente, sino en todo el país. La sociedad uruguaya continúa incorporando y registrando en esta etapa estos sucesos, pero a la par, la existencia y desempeño del propio Sinae.

Por otra parte, la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), del cual el Uruguay es signatario, generó una orientación moderna –basada en la experiencia– para el desarrollo de acciones efectivas en los países.

Esta última etapa asume las nuevas conceptualizaciones en materia de Gestión Integral de Riesgos de emergencias y desastres que se promueven a nivel global, que se alejan tanto de la “gestión de desastres” así como también de la gestión del riesgo basada en el ciclo temporal del desastre (o del riesgo): “antes-durante-después”, con sus conocidas y clásicas diferentes “etapas” (prevención, mitigación, atención, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación). Es así como se asume el abordaje a través de tres prácticas complementarias: la Gestión Correctiva del riesgo, la Gestión Compensatoria del riesgo, y la Gestión Prospectiva del riesgo.

## Marco normativo actual

Como se dijo, Uruguay cuenta con un marco normativo impulsado por la Ley N° 18.621 que crea el Sistema Nacional de Emergencias.

La Ley del Sinae, junto con la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático aprobada por la Ley N° 16.517, de 22 de julio de 1994; la Ley N° 17.283, de Protección del Ambiente, de 28 de noviembre de 2000; la Ley N° 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 18 de junio de 2008; la Ley N° 19.272 de Descentralización y participación ciudadana, de 18 de septiembre de 2014; y la Política Nacional de Aguas, Ley N° 18.610 de 2 de octubre de 2009, entre otras, brindan condiciones normativas a partir de las cuales el país ha avanzado en la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en la agenda del gobierno en los últimos años<sup>13</sup>.

---

12 Este tornado, también es el segundo en importancia en cuanto a su impacto de los que tiene registro el país; el primero sucedió en Fray Marcos (departamento de Florida) el 21 de abril de 1970 y fallecieron once personas.

13 Tomado del informe de aplicación del iGOPP en Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. 2005

La Ley N° 18.621 del Sinae establece un marco de responsabilidades para la gestión del riesgo de desastres (GRD), abordando los aspectos de prevención, mitigación, atención, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación en situaciones de emergencias y desastres para los niveles nacional y departamental de gobierno.

Como indicamos anteriormente, un importante cambio en el marco normativo del Sinae fue la incorporación de una entidad colegiada de toma de decisiones interinstitucionales, con un cambio de nomenclatura que apunta hacia una nueva visión de la gestión del riesgo. La Ley N° 19.355 en su artículo 52, estableció una modificación al artículo 9 de la Ley N° 18.621, indicando: *“La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos es el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo, para la definición de políticas públicas de reducción de riesgo y atención a emergencias y desastres”*. Como se puede observar, esta instancia será la primera en la estructura legal, en ampliar el enfoque de “emergencias” al integrar el concepto de “reducción de riesgos” en su nomenclatura.

La reglamentación de la Ley N° 18.621 (2019) (Decreto N° 65/020 del 17/02/20), diez años después de creada la Ley (2009), le aporta herramientas específicas y le da mejores condiciones para su implementación, así como también ajusta y actualiza conceptualmente el abordaje de la gestión integral de riesgos en base a sus tres prácticas complementarias: gestión correctiva, gestión compensatoria y gestión prospectiva. En paralelo y reforzando esta actualización de la línea conceptual, se formula, aprueba y refrenda la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay 2019-2030 (Decreto N° 66/020 del 17/02/20), que brinda los lineamientos en esta materia para el país hasta el año 2030 y centra su atención en el cambio cultural para favorecerlos.

Además del conjunto de normas que abordan expresamente la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres en el país, existe un conjunto de normas, acuerdos y políticas internacionales, de las cuales el Uruguay es signatario, que brindan oportunidades para actuar sobre la causalidad del riesgo y el impacto de los desastres. Estas normas se consideran también orientadoras de la Política Nacional:

- **El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030).**

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai (Miyagi, Japón). El Marco de Sendai establece una visión de futuro y orientado a la acción, en cuya elaboración se examinó la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres generados en los años anteriores.

Este Marco, constituye la orientación principal emanada desde el ámbito internacional, que identifica objetivos, metas y prioridades de acción, específicas y comunes para toda la comunidad internacional. Esta Política Nacional ha tomado en consideración los contenidos específicos del Marco Sendai, y los aborda en su estructura.

- **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El principal resultado de la Conferencia Río+20 en 2012 fue el acuerdo de los Estados Miembros de iniciar un proceso para el establecimiento de una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en septiembre de 2015, basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que convergerían en la agenda para el desarrollo después de 2015.

Los 17 objetivos abordan individualmente, y en su conjunto, las causas de fondo del riesgo de desastres. Por tanto, el alcance de estos objetivos, tanto en las agendas nacional como internacional, se constituye en la herramienta principal para una prevención y reducción efectiva del riesgo de desastres, abordándolo desde su identidad principal: como una característica del desarrollo.

- **La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Acuerdo de París**

En diciembre de 2015 se celebró en París la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) aprobada en 1992 y el 11º período de sesiones de la Reunión de las Partes (CMP 11) del Protocolo de Kioto aprobado en 1997.

El Acuerdo de París tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello entre otros, plantea el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5°C. Para cumplir con dicho objetivo de temperatura, el Acuerdo establece que todas las Partes deberán presentar su Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN), cada cinco años. Cada CDN deberá considerar una progresión con respecto a la anterior, reflejando la mayor ambición posible de dicha Parte.

El Acuerdo de París afirma y reconoce la importancia de la cooperación internacional para el logro de sus objetivos y en este sentido llama a reforzar la cooperación especialmente para potenciar las acciones de adaptación. Asimismo el resultado del balance mundial que establece el Acuerdo, aportará información que contribuirá al aumento de la cooperación.

Por otra parte, el Acuerdo reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Existen muchos puntos de intersección entre el Acuerdo de París y los objetivos de la gestión integral del riesgo de desastres, principalmente en lo que refiere a la adaptación.

El Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR) 2015<sup>14</sup> identifica cómo estos tres procesos están estrechamente relacionados, ya que *“el aumento del riesgo de desastres, el cambio climático, y la pobreza y la desigualdad, son indicadores de un desarrollo no sostenible. Al mismo tiempo, el aumento de las pérdidas y los impactos ocasionados por los desastres, magnificados por el cambio climático, minará la capacidad de muchos países para hacer las inversiones de capital y los gastos sociales necesarios para alcanzar los ODS”*. Por otra parte, *“para conseguir resultados satisfactorios en los tres marcos internacionales que están actualmente en debate, es fundamental elaborar un conjunto adecuado de estrategias complementarias para la gestión del riesgo de desastres que se entrelacen y fluyan a través de las decisiones de desarrollo”*; y *“sin una gestión efectiva del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible no será sostenible, ni se alcanzarán los ODS”*.

- **Los ámbitos normativos de auditoría internacional en materia de gestión de riesgos**

Existen al menos tres ámbitos internacionales que establecen pautas de auditoría que en algunos apartados involucran la gestión integral de riesgos: (1) **Federación Internacional de Contables** *International Federation of Accountants (IFAC)*. Creada en 1977 en Munich, tiene más de dos millones y medio de miembros de 127 países. Produce normas internacionales de contabilidad del sector público (normas IAASB). (2) **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores** *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*. Creada en 1953 bajo los auspicios de la ONU. Cuenta con 134 miembros. Es la organización central para la fiscalización pública exterior. Emite las normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). (3) **Instituto de Auditores Internos** *The Institute of Internal Auditors (IIA)* Creado en 1941 en los EEUU, otorga el *“Certified Internal Auditor”*. 175.000 socios de 165 países.

Se destacan las normas elaboradas por el segundo de los ámbitos nombrados: **ISSAI 5510** sobre la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres. **ISSAI 5520** sobre la fiscalización de ayuda en caso de desastre. **ISSAI 5530** sobre la adaptación de los procedimientos de auditoría para tener en cuenta el riesgo de fraude y corrupción en la fase de emergencia tras un desastre. **ISSAI 5540** sobre el

<sup>14</sup> GAR. Informe de EVALUACIÓN GLOBAL SOBRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2015. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres. Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres – UNDRR.

[https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015\\_SP.pdf](https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf)

uso de la información geoespacial y de los Sistemas de Información Geográfica. **INTOSAI 9250** sobre el Marco Integrado de Rendición Financiera de Cuentas (IFAF- Integrated Financial Accountability Framework).

## El Sistema hoy

El Sistema Nacional de Emergencias está consagrado por la Ley N° 18.621 como un sistema nacional de carácter permanente, descentralizado e interinstitucional, del que son parte todos los niveles de gobierno y que tiene por objetivo la protección de las personas, los bienes de significación y el ambiente frente a situaciones que puedan derivar en emergencias o desastres.

Este tipo de estructuras de gestión a nivel del Estado responden al último tipo de innovación en esta materia: sistemas transversales a las estructuras tradicionales que se proponen abordajes y políticas integrales, y, en la medida de las posibilidades, intersectoriales, interinstitucionales e interdisciplinarios.

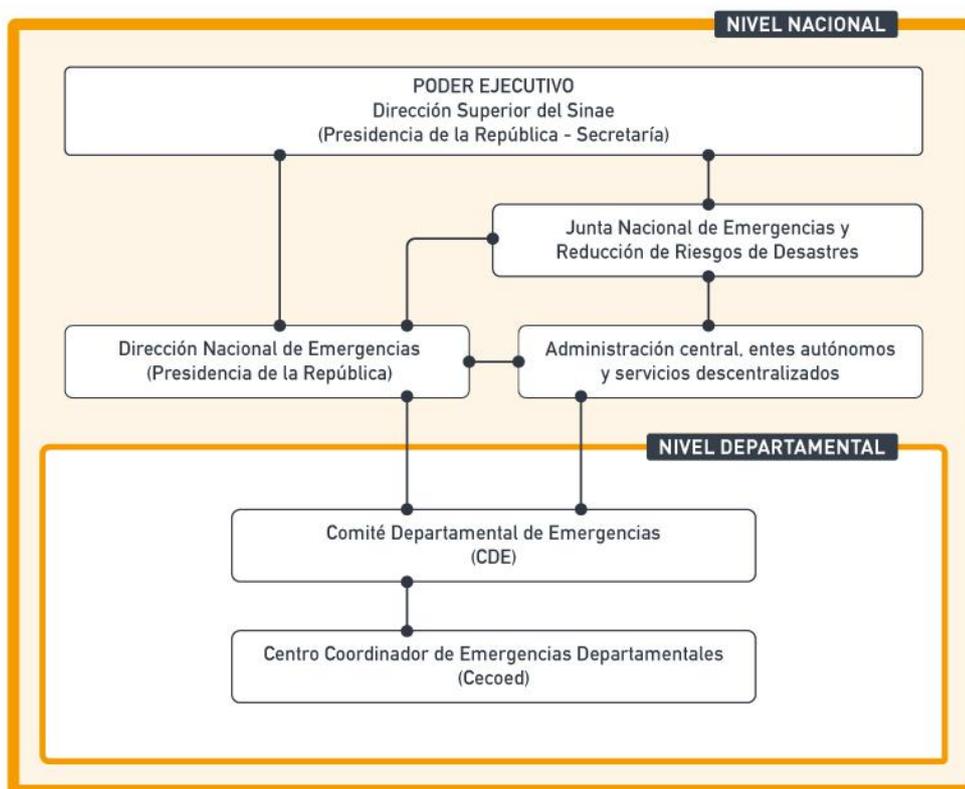
En Uruguay se vienen ensayando varias de estas estructuras complejas y sistémicas. Junto con el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) encontramos también el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio y la Variabilidad Climáticos, el Sistema Nacional de Cuidados, el Sistema Nacional Integrado de Salud, el Sistema Nacional de Educación Pública, las Juntas Nacional y Departamentales de Drogas, pero también las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), las Mesas de Desarrollo Rural, las Mesas Locales para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, los Comités de Cuenca, entre otros. Son intentos por trabajar de una manera diferente, articulada y buscando coherencia, potenciación y sinergia entre diversos ámbitos involucrados con las problemáticas a las que se refieren.

El Sinae se estructura de la siguiente manera:

- 1) Poder Ejecutivo, que ejerce la Dirección Superior del sistema
- 2) Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (órgano interinstitucional colegiado)
- 3) Dirección Nacional de Emergencias
- 4) Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados
- 5) Subsistemas de Emergencias Departamentales:
  - a- Comité Departamental de Emergencias (CDE) (órgano interinstitucional colegiado)
  - b- Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (Cecoed)
  - c- Instancias Municipales<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> No incluidas en la Ley de creación del Sistema dada la antelación de la misma -2009- en relación a la creación y puesta en vigencia del tercer nivel de gobierno -2010-. Dependiendo de la modalidad que cada departamento se da para la gestión integral de riesgos, estas instancias pueden o no existir, así como su formato y finalidad.



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

La estructura nacional está radicada en Presidencia de la República. Esta característica permite accesibilidad, visibilidad y autoridad para el diálogo y la articulación con toda la interinstitucionalidad del Estado uruguayo. Tiene una fuerte impronta descentralizada dada la creación de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) que, presididos por el Intendente/a del departamento, se corresponde con ese nivel de autonomía.

Los factores de exposición y vulnerabilidad económica, social y ambiental, que constituyen los elementos determinantes del riesgo de emergencias y desastres y consecuentemente del grado o nivel de impacto esperado, son abordados desde políticas nacionales, sectoriales y departamentales. Estas políticas actúan, o podrían actuar, sobre los impulsores del riesgo y constituyen las soluciones principales para las causas estructurales de la vulnerabilidad, tales como la situación de pobreza, la falta de gobernanza, la sobre-explotación de los recursos naturales, o la ocupación inadecuada del suelo y el territorio en general. Por esta razón, políticas que se enfoquen a reducir estas vulnerabilidades y las situaciones de exposición, tienen un impacto directo sobre el riesgo y, por tanto, un impacto positivo en las capacidades para su gestión.

Cabe destacar que Uruguay tiene una ventaja comparativa con muchos otros países en relación a este aspecto, porque diseñó de forma particular su estructura para gestionar y reducir los riesgos. El Sinae integra las diferentes instituciones del Estado uruguayo que trabajan tanto en la respuesta como en el abordaje de los problemas estructurales de la sociedad, en espacios colegiados y basados en el ámbito de atribuciones de cada actor (en general, el Sistema como tal es transversal a todo el Estado uruguayo; en particular, la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y los Comités Departamentales de Emergencias). Una prueba de lo anterior, es que la actual pandemia por Covid-19 Uruguay resolvió gestionarla a través del Sinae, dado que es una estructura que le permite la gobernabilidad en los múltiples y diferentes planos de afectación y de acción, liderado en esta oportunidad por su máxima jerarquía: la Dirección Superior del Sistema, el Poder Ejecutivo.

### Riesgos

#### Definición de Riesgo:

“Con referencia a la problemática particular de los desastres, el ‘riesgo’ se refiere a un contexto caracterizado por la probabilidad de pérdidas y daños en el futuro, las que van desde las físicas hasta las sicosociales y culturales. El riesgo constituye una posibilidad y una probabilidad de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad, o en el componente de la sociedad bajo consideración (individuos, familias, comunidades, ciudades, infraestructura productiva, vivienda etc.). El riesgo es, en consecuencia, una condición latente que capta una posibilidad de pérdidas hacia el futuro. Esa posibilidad está sujeta a análisis y medición en términos cualitativos y cuantitativos.” (A. Lavell, 2001:2)<sup>16</sup>

“La noción de ‘riesgo’, en su concepción más amplia, es consustancial con la existencia humana en esta tierra. Evocando ideas sobre pérdidas y daños asociados con las distintas esferas de la actividad humana. También debe reconocerse que la noción de riesgo es inherente con la idea de empresa y la búsqueda de avance y ganancia, bajo determinadas condiciones de incertidumbre.

Al hacer referencia específica a la problemática de los desastres, aquellas circunstancias o condiciones sociales en que la sociedad haya sido afectada de forma importante por el impacto de eventos físicos de diverso origen, tales como terremotos, huracanes, inundaciones o explosiones, con consecuencias en términos de la interrupción de su cotidianeidad y sus niveles de operatividad normal, estamos frente a una noción o concepto de riesgo particularizado, lo que podemos llamar ‘riesgo de desastre’ o ‘riesgo que anuncia desastre futuro’. Este riesgo constituye un subconjunto del riesgo ‘global’ o total y, considerando las interrelaciones entre sus múltiples partes, tendrá estrechas relaciones con las facetas con que se describe el riesgo global, tales como el riesgo financiero, el riesgo de salud, el riesgo tecnológico, etc.

Históricamente, la definición de ‘riesgo de desastre’ ha tomado dos rumbos:

En primera instancia están las definiciones que se derivan de las ciencias de la tierra y que tienden a definir el riesgo como ‘la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino’. Esta definición pone énfasis en la amenaza o el evento físico detonador del desastre.

En segunda instancia, están las definiciones de riesgo de desastre que rescatan lo social y lo económico y tienden a plasmarse en definiciones del siguiente tipo: ‘el riesgo de desastre comprende la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas con la ocurrencia de un evento físico dañino’. O sea, el énfasis se pone en los impactos probables y no en la probabilidad de ocurrencia del evento físico como tal.

El riesgo es una condición latente que, al no ser modificada o mitigada a través de la intervención humana o por medio de un cambio en las condiciones del entorno físico-ambiental, anuncia un determinado nivel de impacto social y económico hacia el futuro, cuando un evento físico detona o actualiza el riesgo existente. Este riesgo se expresa y se concreta con la existencia de población humana, producción e infraestructura expuesta al posible impacto de los diversos tipos de eventos físicos posibles, y que además se encuentra en condiciones de ‘vulnerabilidad’, es decir, en una condición que predispone a la sociedad y sus medios de vida a sufrir daños y pérdidas. El nivel del riesgo estará condicionado por la intensidad o magnitud posible de los eventos físicos, y el grado o nivel de la exposición y de la vulnerabilidad.

---

<sup>16</sup> Allan Lavell (2001): “Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición”.

Los eventos físicos y la vulnerabilidad son entonces los llamados factores del riesgo, sin los cuales el riesgo de desastre no puede existir. A la vez, es necesario reconocer que no todo nivel de riesgo de daños y pérdidas puede considerarse riesgo de desastre. Habrá niveles y tipos de riesgo que sencillamente no anuncian pérdidas y daños suficientes para que la sociedad entre en una condición que sea denominada 'desastre'.

La noción de desastre exige niveles de daños y pérdidas que interrumpen de manera significativa el funcionamiento normal de la sociedad, que afectan su cotidianeidad. Así, puede haber riesgo sin que haya desastre, sino más bien niveles de daños y pérdidas manejables, no críticas. Bajar el nivel de daños probables a niveles aceptables o manejables será una de las funciones más importantes de la gestión del riesgo de desastre." (Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega; 2009:9-10)<sup>17</sup>

El riesgo puede ser abordado desde diferentes enfoques:

"Simplificando todo lo posible, puede decirse que hay dos líneas fundamentales de pensamiento en torno a la interpretación del riesgo. Por un lado la que presta su atención en el riesgo como entidad 'realmente existente', el denominado 'riesgo objetivo', y el riesgo como interpretación de la realidad, el denominado 'riesgo subjetivo'.

El 'riesgo objetivo' es aquel que existe como algo externo a las personas e independiente de la percepción de estas. La posibilidad de que se desencadene una tormenta intensa que dé lugar a una inundación o que ocurra un terremoto en un área geográfica determinada, es una realidad objetiva, independientemente de si esa posibilidad es conocida e interpretada por las personas potencialmente afectadas. Una aproximación al conocimiento del 'riesgo objetivo' es la que se pretende mediante la aplicación del método científico y suele expresarse en términos probabilísticos, como esperanza matemática del daño (daño esperado). Este es el concepto que se utiliza en la elaboración de 'mapas de riesgos' y 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.

El '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'. De esta manera se dice que el riesgo es una 'construcción social'. Así el riesgo es concebido y objeto de estudio, aún con diferencias notables entre ellos, por los sociólogos franceses de la 'sociologie du risque' de mediados de la década de 1980, la antropóloga cultural británica Mary Douglas o el sociólogo alemán Niklas Luhmann, entre muchos otros. Para esta línea interpretativa, el riesgo (el riesgo objeto de estudio) no es una entidad objetiva sino, como toda forma de pensamiento, una elaboración cultural y, en consecuencia, social. Por ello, en tanto la percepción del riesgo es considerada como un fenómeno social (no individual), cada tipo de organización social (y dentro de ella, cada grupo social) dará lugar a sus propias formas de percibir el riesgo, de acuerdo con sus valores, creencias e ideas dominantes. Que el riesgo esté socialmente construido implica pues la existencia de una forma de percibir el riesgo, generalizada en la sociedad o en el grupo social correspondiente, la cual, a su vez, actúa como una variable más en la dinámica social y condiciona actitudes individuales y colectivas. A veces, esta interpretación sociológica del riesgo es calificada de 'construccionista, dejando el término 'constructivista' para interpretaciones más cercanas a la psicología social.

Por otra parte, existe, en el ámbito latinoamericano, una elaboración teórica, también denominada 'construcción social del riesgo', que sin embargo no puede encuadrarse en la línea de pensamiento 'constructivista', sino en la del 'riesgo objetivo' o 'realista'. 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

---

<sup>17</sup> Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega (2009): *LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: un enfoque basado en procesos*; Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN; Lima, Perú.

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. Asimismo, estos procesos, en tanto pueden incidir fuertemente en las condiciones de degradación del entorno, pueden ser origen de nuevas amenazas o del incremento de la peligrosidad de las existentes. Por todo ello, los desastres pueden interpretarse como el resultado de la construcción social del riesgo mediante la creación, en unos casos, de vulnerabilidades y, en otros, de amenazas, o de ambas cosas a la vez. Quizás, para evitar confusiones terminológicas debería hablarse, en este caso, de ‘producción social del riesgo’.

‘Constructivismo’ y ‘realismo’ son pues dos formas de ver el riesgo que afecta a un sistema social: un ‘riesgo percibido’, como forma de representación social dominante en el sistema social en cuestión, y el riesgo derivado de la aplicación del método científico al análisis de las amenazas y vulnerabilidades del sistema social considerado. El ‘riesgo percibido’ es interpretado como ‘riesgo subjetivo, el segundo lo es como ‘riesgo objetivo, es decir, como ‘riesgo real, en tanto tiene la garantía del empleo de una metodología científica en su investigación.’ (Carlos Dueñas, 2015:23-24)

De esta exposición, reinterpretemos y redefinimos entonces dos grandes enfoques:

- a) **Aproximación “fiscalista”**. Aquel enfoque en que el riesgo se concibe como algo externo a las personas e independiente de la percepción de estas. Da preponderancia al fenómeno físico o evento adverso (peligrosidad) e interpreta la vulnerabilidad en términos de fragilidad física. Es algo que “se puede medir”.<sup>18</sup>
- b) **Aproximación al “riesgo socialmente construido”**. Este enfoque tiene dos acepciones:
  - b.1) Proceso de “desarrollo” desviado o mal desarrollo: da preponderancia a las condiciones socioeconómicas que determinan la vulnerabilidad y la exposición, y a su evolución temporal.<sup>19</sup>
  - b.2) Percepción o interpretación cultural: 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.<sup>20</sup>

La primera aproximación (a), inicialmente dominante, ha dado paso a la segunda (b) que actualmente es la interpretación utilizada en el ámbito de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas.

Estos abordajes, si bien fueron configurados en diferentes tiempos y geografías, los consideramos complementarios y necesarios para una buena conceptualización y práctica de la “gestión integral de los riesgos”.

Tomando como referencia estas definiciones que nos introducen en el Riesgo, desde la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae se viene asumiendo la conceptualización que proponen Claudia Natenzon y otras (1998) en cuanto a que el riesgo está compuesto por cuatro dimensiones:

<sup>18</sup> Podemos definirlo como un abordaje “cientificista”.

<sup>19</sup> Podemos definirlo como un abordaje desde una perspectiva “política” (en el sentido amplio de la palabra). Configurado en América Latina catalizado particularmente con aportes de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, LA RED. Actualmente este enfoque cuenta con una herramienta metodológica, la Investigación Forense de Desastres (Metodología FORIN, 2016), que trata al desastre como el resultado de una sumatoria de malas decisiones u omisiones a lo largo de un proceso socio-histórico-político-económico-cultural que desemboca en él, y desarrolla diferentes dispositivos de retrospcción para identificar los hitos que van dando cuenta de esa construcción/producción de diversidad de factores subyacentes.

<sup>20</sup> Podemos definirlo como un abordaje desde una perspectiva “socio-cultural” o “psico-socio-cultural”.

- **Peligrosidad:** “La peligrosidad<sup>21</sup> 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. Una forma de manejar la peligrosidad es conocerla, para lo cual el aporte de las ciencias (...) básicas y aplicadas es imprescindible.” (Silvia González et al; 1998:2)<sup>22</sup> Si bien hay otras formas más académicas, queremos argumentar el modo de nombrar esta dimensión del riesgo como “peligrosidad” y no como “amenaza” en función de nuestra adhesión a la conceptualización del riesgo que anteriormente nombramos como “riesgo socialmente construido” (Latinoamérica), es decir que la humanidad es responsable de esta producción-construcción y por consiguiente tiene condiciones para y es responsable de su “deconstrucción”, a diferencia de aquellos/as que sostienen que los fenómenos o eventos adversos son una “amenaza” externa a la responsabilidad humana y de la cual la actitud que cabe es la de “defenderse”<sup>23</sup>.

“La *peligrosidad* habla de la potencial amenaza de cualquier fenómeno físico-natural. Los fenómenos físico-naturales no son ni buenos ni malos, existen, se producen. Una erupción volcánica, si no hay ninguna persona afectada, es solamente un objeto de interés de la ciencia, sólo adquieren un carácter catastrófico cuando afectan a determinada población. Pero yo tengo que saber cómo funciona ese fenómeno. Cuanto más sepa, más voy a poder actuar en relación a ello. Cada fenómeno natural tiene su dinámica; el conocimiento me da más herramientas para enfrentarlo, para saber cómo actuar. Nunca voy a tener toda la información necesaria, pero cuanto más sepa, mejor. (Claudia Natenzon, 1998:8-9)

- **Vulnerabilidad:** “La vulnerabilidad está definida por las condiciones socioeconómicas previas a la ocurrencia del evento catastrófico en tanto ‘capacidad diferenciada’ de hacerle frente. Los niveles de organización e institucionalización de los planes de mitigación (preparación, prevención, recuperación) son un componente central de la vulnerabilidad. Desde este punto de vista, la vulnerabilidad está directamente asociada al desarrollo. Las ciencias sociales son las que pueden aportar conocimientos sobre esta componente.” (Silvia González et al; 1998:2)

La *vulnerabilidad* está referida a las estructuras socio-económicas; la vulnerabilidad es un rasgo constitutivo de la sociedad, nosotros hablamos de la vulnerabilidad para caracterizar esta situación social antecedente al evento catastrófico, la situación de la gente en la normalidad, que es lo que les da —de alguna manera— los elementos para enfrentar la adversidad. La adversidad es poner a prueba un grupo social, las herramientas que tenga para enfrentarla depende de la situación socio-estructural previa, de su historia en el lugar. Entonces yo tengo que conocer los aspectos socio-económicos comprobables del estado antecedente de los grupos sociales involucrados. (Claudia Natenzon, 1998:8-9)

---

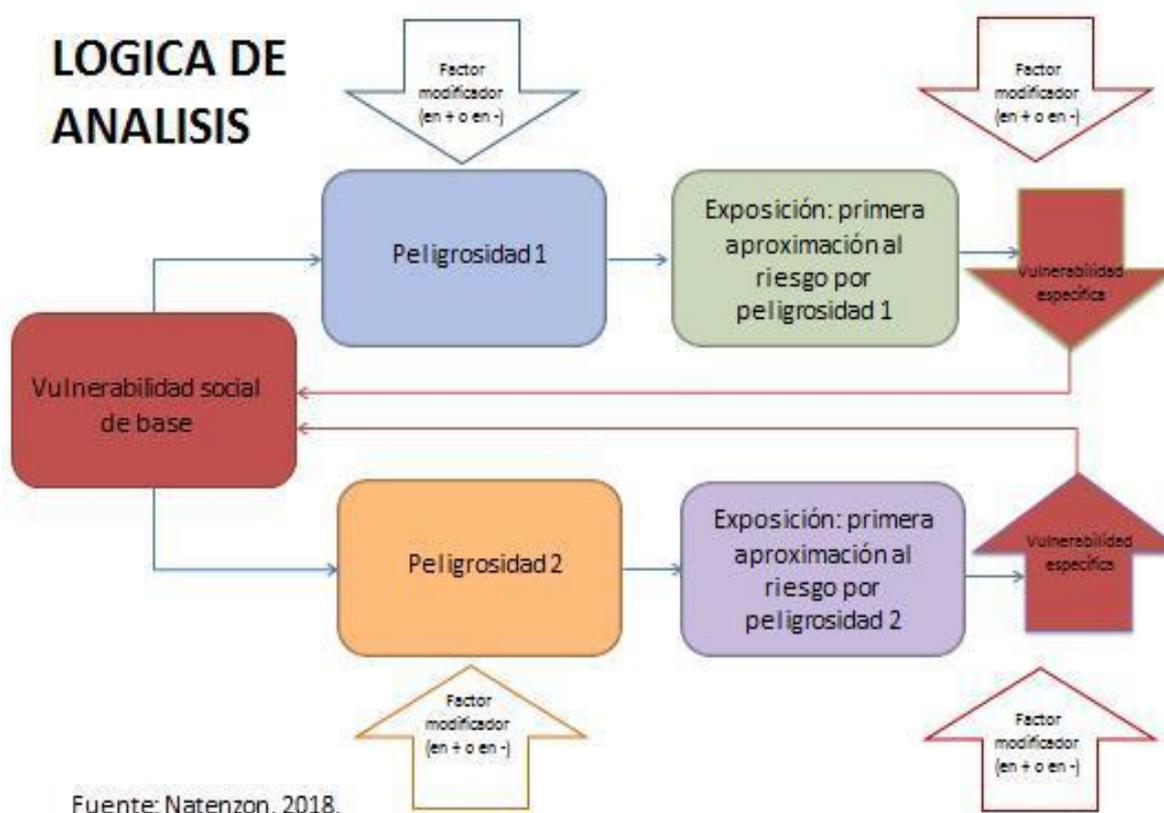
<sup>21</sup> “Algunos autores prefieren utilizar el término ‘amenaza’ en lugar de peligrosidad. Tradicionalmente se ha diferenciado la peligrosidad natural de la tecnológica. Sin embargo, aquí adherimos a la corriente que las considera en conjunto.” (Cita del original)

<sup>22</sup> Silvia González, Julieta Barrenechea, Elvira Gentile y Claudia Natenzon (1998): “Riesgos en Buenos Aires. Caracterización preliminar”; ponencia presentada en el Seminario de Investigación Urbana *El Nuevo Milenio y lo Urbano*; Instituto de Investigaciones Gino Germani, Instituto de Geografía y CEUR-CEA de la UBA; Instituto del Conurbano UNGral. Sarmiento, y Universidad de Quilmes; ponencias publicadas en formato electrónico; Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre de 1998.

<sup>23</sup> “Por lo general, el MAH [Marco de Acción de Hyogo] se ha planteado a través de una concepción subyacente de los desastres como factores externos que deben ser gestionados, como impactos exógenos e inesperados que afectan el funcionamiento normal de los sistemas económicos y las sociedades como *dis-astrum* en lugar de como *kata-strophe* (Lavell y Maskrey, 2014). El slogan del MAH aboga por construir mecanismos de resiliencia frente a los desastres, en lugar de construir mecanismos de resiliencia en el desarrollo. (...) De este modo, la reducción del riesgo de desastres sigue entendiéndose y practicándose principalmente como una gestión de desastres y como un conjunto de mecanismos instrumentales y administrativos para *proteger el desarrollo frente a amenazas externas tangibles*. Lógicamente, si el riesgo de desastres se conceptualiza como una amenaza exógena, pueden diseñarse mecanismos para protegerse contra este. Por ejemplo, ciertos términos como *protección financiera* hacen referencia a la protección de las finanzas públicas frente a amenazas externas, en lugar de reconocer que el modo en que se utilizan dichas finanzas reduce o genera riesgo de desastres. Por definición, este tipo de interpretación del riesgo de desastres, debilita la responsabilidad y la rendición de cuentas por generación de riesgo.” (GAR 2015:39)

- **Exposición:** “La exposición refiere a la distribución de lo que es potencialmente’ afectable, la población y los bienes materiales ‘expuestos’ al fenómeno peligroso. Es una consecuencia de la interrelación entre peligrosidad y vulnerabilidad, y –a la vez- incide sobre ambas. Esta componente se expresa territorialmente como construcción histórica que entrelaza los procesos físico-naturales con las relaciones socioeconómicas, configurando determinados usos de suelo y distribución de infraestructura, asentamientos humanos, servicios públicos, etc. En este caso se hace necesario contar con el aporte de la planificación territorial para analizar la distribución de la población y los bienes materiales, y cómo estos modifican la dinámica espontánea de los procesos físico-naturales a fin de tomar decisiones y medidas concretas de mitigación.” (Silvia González et al; 1998:2-3)

La *exposición* se refiere a las construcciones materiales y a la distribución de la población en el territorio, es la cristalización en el territorio de las acciones humanas. Los conocimientos necesarios se refieren a aspectos territoriales y poblacionales: hay que saber el número de personas expuestas, dónde están ubicadas, si están concentradas o no, dónde está la infraestructura, cuál es la localización de los centros para poder atender a la gente cuando es impactada por la inundación, dónde puedo instalar los centros de evacuación. Es decir: hay un peligro y hay una exposición; el peligro es la potencialidad, la exposición es lo que materialmente está frente a esa potencialidad; entonces, yo también necesito conocer la configuración territorial para buscar respuestas. (Claudia Natenzon, 1998:8-9)



La lógica de análisis representada en este gráfico<sup>24</sup> integra las tres componentes iniciales (peligrosidad, vulnerabilidad, exposición), y sintetiza el proceso de construcción de la vulnerabilidad

<sup>24</sup> Natenzon, Claudia E. (2018) Informe final. Proyecto de Cooperación Técnica internacional para el desarrollo de un estudio comparativo de las condiciones de vulnerabilidad social entre Brasil y Argentina, y su relación con los desastres naturales. Buenos Aires – Recife, FUNDAJ-UNESCO; Tomo I: Informe final, 92 p., Tomo II: Anexos: 44 p. Versión digital en: <https://www.fundaj.gov.br/index.php/unesco-vulnerabilidade-social>

como resultado de una construcción social. La vulnerabilidad social de base<sup>25</sup> o estructural, se establece como punto de partida, es decir, la línea de base antes de que ocurra cualquier emergencia o desastre, y las posteriores condiciones sociales que se configuren a partir del acontecimiento de eventos adversos específicos, representan la vulnerabilidad específica de esa peligrosidad. A su vez, esta vulnerabilidad específica, en la medida que no es atendida, con sus efectos puede contribuir a reforzar y/o profundizar-agravar y retroalimentar así, la vulnerabilidad social de base, y dejar en peores condiciones a la población afectada frente al acaecimiento de nuevos eventos adversos hacia adelante.

- **Incertidumbre:** Las “tres componentes [anteriores] constituyen el riesgo. Pero, ¿qué sucede cuando no hay posibilidades de cuantificar la peligrosidad, la exposición, la vulnerabilidad? El riesgo se transforma en incertidumbre. La incertidumbre, involucra las dimensiones no cuantificables del riesgo. Las zonas grises del conocimiento científico ponen de manifiesto el carácter político-valorativo de las decisiones. La dificultad para contar con conocimiento científico cierto transforma de alguna manera a los estándares de tolerancia o al cálculo de probabilidades en ‘números políticos’ (U. Beck, op.cit.<sup>26</sup>) cuya aceptación dependerá de complejos mecanismos de legitimación entre el discurso científico y las prácticas políticas. La incertidumbre hace necesario incorporar en la toma de decisiones a todos aquellos que están exponiéndose al peligro, a todos los que se encuentran en riesgo, y se dirime en el campo de la política.” (Silvia González et al; 1998:3)

La *incertidumbre* está colocada en el ámbito de la toma de decisiones. Cuando yo no sé, cuando no tengo un número, cuando no puedo decir qué va a pasar y tengo que resolver la cuestión de todos modos, no puedo esperar a tener esa información dentro de diez años cuando las estadísticas estén completas, tengo que atender a la gente hoy. Entonces la incertidumbre está colocada a nivel de percepción de los grupos y en la toma de decisiones políticas. Yo necesito conocer aspectos políticos y de percepción de los grupos sociales involucrados, porque hay valores e intereses en juego. Cuando no se sabe qué hacer usualmente aparece una actitud, la de negar que no se sabe qué hacer, se niega la incertidumbre.

La incertidumbre es manejada cuando se reconoce que existe y se la incorpora como un elemento más de análisis, cuando se reconoce que no se sabe qué hacer. Estos elementos –peligrosidad, vulnerabilidad, exposición- constituyen el riesgo, caracterizan el riesgo, se puede poner un número para cada uno de ellos, hay números para poner. En cambio, en la incertidumbre, no hay números para poner, y entonces aquí se debe poner un método de trabajo, una forma de resolver esto políticamente.

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.” (Claudia Natenzon, 1998:8-9)

Enriquecer la antigua definición de Riesgo, que hacía explícito y ponía en valor la “peligrosidad” (amenaza) y la “vulnerabilidad”, haciendo ahora visibles como dimensiones específicas del riesgo también a la “exposición” (anteriormente incluida dentro de la vulnerabilidad) y la “incertidumbre” (nunca reconocida), resulta de vital importancia para mejorar no sólo nuestra conceptualización sino también nuestra práctica para gestionar integralmente los riesgos.

Tener presente desde el principio que nuestro trabajo implica gestionar incertidumbre nos prepara y hace que estemos en mejores condiciones cuando tengamos indefectiblemente que encontrarnos con ella, tal vez incluso en el mismo momento de la ocurrencia de un evento adverso que devenga emergencia o desastre. Pero también nos permite analizarla con antelación y discriminar en qué componentes o procesos que integran el riesgo podemos disminuirla o resolverla en el caso que fuera posible.

---

<sup>25</sup> Se entiende por vulnerabilidad social de base o estructural a las condiciones cotidianas, regulares, típicas de existencia que predisponen a una población a sufrir impactos de eventos negativos a futuro

<sup>26</sup> “Ulrich Beck (1993) ‘De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructural social e ilustración ecológica’; en: Revista de Occidente, N° 150. México.” (Bibliografía del original)

CATÁSTROFES Y TEORÍA SOCIAL DEL RIESGO	
Factores/perspectivas	Conocimiento necesario
PELIGROSIDAD Potencialidad	Aspectos físico-naturales del evento o proceso (...) desencadenante
EXPOSICIÓN Impacto material	Aspectos territoriales y poblacionales (número de personas, bienes, su distribución).
VULNERABILIDAD Estructuras sociales	Aspectos socioeconómicos comprobables del estado antecedente de los grupos sociales involucrados.
INCERTIDUMBRE Percepción, decisiones	Aspectos políticos y de percepción de los grupos sociales involucrados. Valores e intereses en juego.

Fuente: Claudia Natenzon, 1998, página 8.<sup>27</sup>

Natenzon plantea el vínculo entre estas cuatro componentes del Riesgo como una relación de vasos comunicantes, donde todo lo que no logremos conocer y asumir adecuadamente en materia de peligrosidad, vulnerabilidad y exposición, irremediamente aumentará de manera proporcional la cuarta dimensión que lo compone, la incertidumbre.

Con este abordaje del riesgo, que propone hacer visible la dimensión de “incertidumbre” que contiene intrínsecamente, se gana, al asumir con valentía y madurez, un aprendizaje muy caro a muchísimos contingentes de población de todas partes del planeta, que históricamente han sufrido - y siguen sufriendo- la soberbia que el credo de la modernidad<sup>28</sup> impone en materia de conocimiento: el pecado de no saber, o incluso de reconocer que no se sabe, frente al mito de que la ciencia “siempre” resolverá nuestra ignorancia, si no hoy, mañana.

Pero también, en la identificación del “modelo de toma de decisiones” como un nudo central en esta materia, que sea cual sea, contendrá las valoraciones arbitrarias y subjetivas de quienes asuman esa responsabilidad, donde su “percepción” del riesgo jugará un papel central, que a su vez resuelve de una u otra forma, imponiéndose para bien o para mal a la percepción de los contingentes de población afectados.

Cabe señalar que, cuando se trata de “gestionar integralmente riesgos” estaríamos refiriéndonos al momento en que la ocurrencia de un evento adverso es “potencial”, y allí el concepto de “incertidumbre” juega un papel tan importante como cualquiera de las otras tres dimensiones que componen el riesgo. Pero cuando se trata del momento en que un sistema de alerta temprana dispara la advertencia de probabilidad de ocurrencia de un evento adverso, o el evento adverso se está desencadenando o se desencadenó, estaríamos frente a la situación de “gestión integral de una emergencia y/o de un desastre”, y allí la “incertidumbre” juega un papel central en función del tipo de evento adverso del que se trate. Cuanto menos conozcamos la peligrosidad a la que nos enfrentamos, mayor será el grado de incertidumbre. Según las aproximaciones aportadas por Natenzon sabemos que repercutirá directamente en la toma de decisiones, que a su vez estará fuertemente afectada por la percepción de quienes tengan esa responsabilidad.

Esto además, en función de la experiencia, puede derivar en una suerte de “estado de excepción” que suspende la dinámica de la vida, que en cada territorio fluye de una manera determinada, así como también habilita la innovación en el modelo de gestión de la emergencia y/o desastre, más o menos discrecional, en función del tipo de modelo de toma de decisiones que se haya

<sup>27</sup> Natenzon, Claudia E. (2003) “Vulnerabilidad, incertidumbre y planificación participativa de desastres: el caso de las inundaciones catastróficas en Argentina”. En: Problemas ambientais e vulnerabilidade: abordagens integradoras para o campo da Saúde Pública. Porto e Freitas, orgs. Río de Janeiro, FIOCRUZ; p. 57-78.

<sup>28</sup> En esta línea se pueden consultar muchos autores que sostienen esta postura, entre otros: Mario Robirosa, Gustavo Lins Ribeiro, pero también Franz Hinkelammert, Enrique Dussel y Juan José Bautista Segales.

asumido/implementado/pactado, pero también en el marco de esa coyuntura crítica, puede derivar en cambios institucionales y/o normativos en función de la asunción de nuevos idearios y conceptualizaciones (Brugnoni; 2019)<sup>29</sup>.

En esta línea, si un territorio-sociedad tiene un determinado modo de tomar decisiones, gestionarlas e implementarlas, por ejemplo un sistema democrático con los tres poderes clásicos independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, enfrentado a una situación de posible desastre y frente a una peligrosidad desconocida o poco habitual (ejemplo en Uruguay: Covid-19 en 2019-2021, o Fiebre Española en 1917-1918, o Fiebre Amarilla en 1857), los diferentes ámbitos por los cuales transitan las decisiones pueden verse afectados y/o interrumpidos y generarse mecanismos ad-hoc para la ocasión dada la urgencia y los valores puestos en juego, sin que se hayan discutido y/o consensuado socialmente y de manera extendida.

Aquí es donde Natenzon llama la atención y hace confluír los abordajes identificados anteriormente (aproximación fiscalista y aproximación al riesgo socialmente construido en sus dos acepciones) al mismo tiempo que recurre a dos contribuciones del pensamiento sustantivas:

- A. Ciencia Posnormal (Silvio Funtowicz y Jerome Ravetz, 1993), que frente al cruce de lo que se pone en juego en cada decisión de este tipo (altos valores puestos en juego) y la incertidumbre de los sistemas (estadío del desarrollo de conocimiento en la materia de la cual se trate), plantea como modo de abordaje la “comunidad extendida de pares” (Epistemología política-Ciencia con la gente).
- B. Planificación-Gestión integrada y participativa<sup>30</sup> (Mario Robirosa, 1979-1982-1986-1990-2014; Héctor Poggiese, 1993-2011), concepción metodológica que permite el abordaje de “procesos embarrados de toma de decisiones” (José Joaquín Brunner, 1993) donde se cruzan el conocimiento y la toma de decisiones en una realidad concreta y turbulenta de manera constructiva y “participativa”.

Este modo de comprender el riesgo mejora significativamente nuestras condiciones y herramientas para abordar adecuadamente, ahora sí, la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres, haciéndose eco ya en 1998 de lo que los reportes internacionales aún se proponen como desafío:

“Si el riesgo de desastres es un indicador endógeno de un paradigma de desarrollo deficiente, el progreso hacia el objetivo de reducir el riesgo de desastres establecido en las políticas dependerá de la transformación de dicho paradigma. Si se quiere que el mundo esté en condiciones de sobrevivir a mediados del siglo XXI y si se quiere evitar una kata-strophe mundial, será necesario ir con paso firme por el camino menos transitado del MAH [Marco de Acción de Hyogo] e idear una manera distinta de abordar la gestión del riesgo de desastres.” (GAR, 2015:40)

“Los acuerdos de gobernanza adoptados por muchos países, que dependen en gran medida en las organizaciones especializadas, no siempre son apropiados para abordar el riesgo de desastres. El enfoque de la gobernanza basado en el ciclo de la gestión de desastres y representado por el 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)

“Los hallazgos evidencian la necesidad de realizar cambios profundos en la forma de comprender el riesgo y su causalidad y, con base en esto, reflexionar sobre los mecanismos y estructuras de gobernanza para reducirlo.” (RAR, 2021:4)<sup>31</sup>

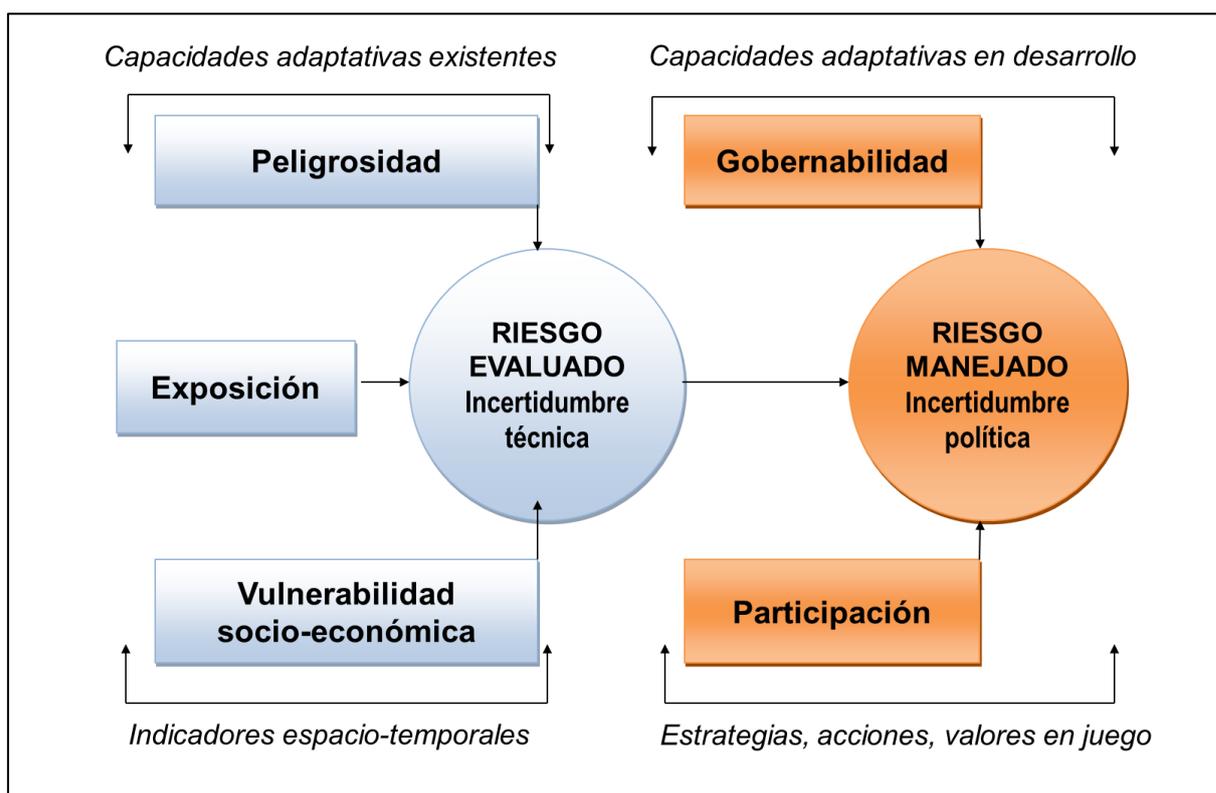
<sup>29</sup> Para este último aspecto se puede ver en la tesis de Brugnoni la hipótesis que plantea entre páginas 71-74.

<sup>30</sup> Se la conoce también con otras denominaciones: “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión”, o “Gestión social planificada” (Mario Robirosa); “Planificación Participativa y Gestión Asociada – PPGA” (Héctor Poggiese).

<sup>31</sup> UNDRR (2021): *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe* – RAR; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

Estas citas, a nuestro leal saber y entender, no sólo se refieren al paradigma de conceptualización del riesgo, sino también a los modelos de gobernar y gestionar el riesgo de emergencias y desastres, y donde estos “marcos” (el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 y el Marco de Sendai 2015-2030) de orientación de políticas a nivel global, vienen siendo hitos importantes en esta materia.

Claudia E. Natenzon en 2020 continúa contribuyendo en estos aspectos y presenta el siguiente gráfico:



Fuente: Claudia Natenzon 2020, presentación realizada en Webinar: “La gobernanza del riesgo de emergencias y desastres”; organizado por Sinae en el marco de la 3ª. Semana de la Reducción de Riesgos 2020, el 13 de octubre de 2020. En base a: Vazquez-Brust, Diego A. y otros (2012); Chapter 2, 15-33.

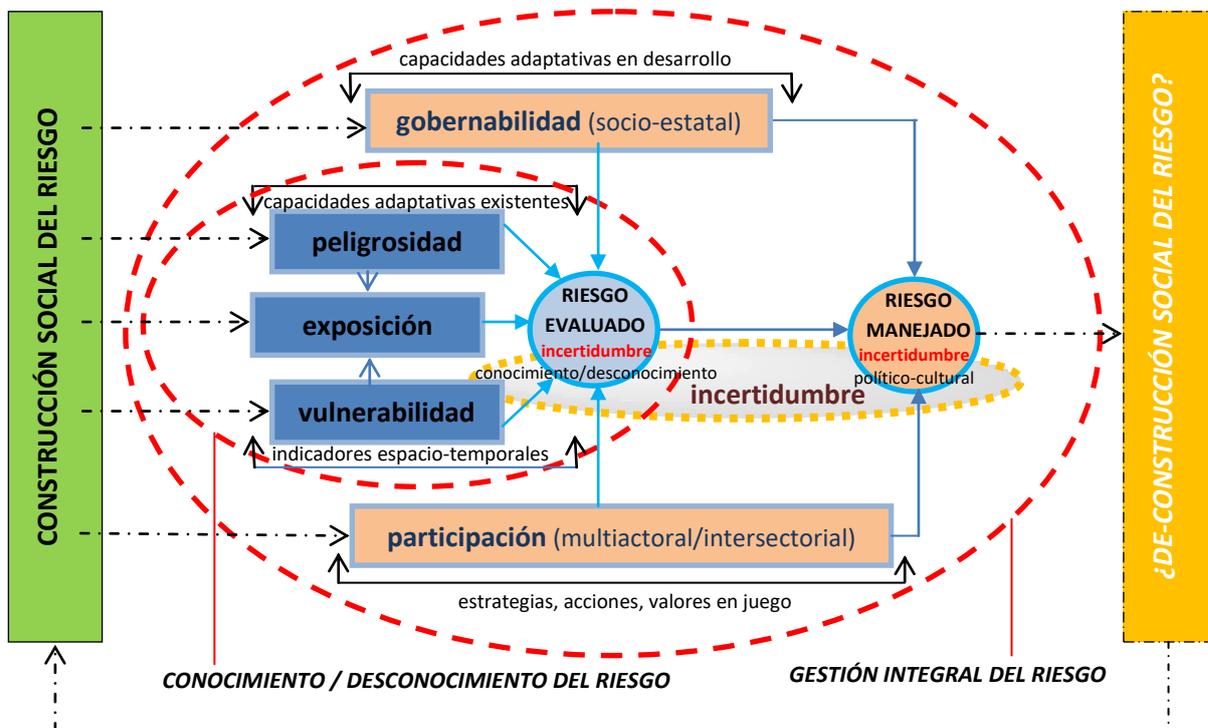
A sus anteriores formulaciones, ahora incorpora la “governabilidad” y la “participación” de manera explícita como procesos que inciden en el “manejo” del riesgo, y al mismo tiempo, esta incorporación le permite hacer la distinción en el componente “incertidumbre”, entre una “incertidumbre técnica” y una “incertidumbre política”. La primera, es la única que con cierta reticencia a veces es admitida en los ámbitos que trabajan la conceptualización de la gestión integral del riesgo. La segunda, es mucho más difícil encontrarla, aún en el marco de los grandes discursos y recomendaciones que hablan de la imperiosa necesidad de realizar cambios en la gobernanza.

A su vez, muestra el potencial de esta incorporación a través del abordaje de las “capacidades adaptativas” de un territorio, tanto “existentes” y posibles de identificar y registrar en un momento centrado en el conocimiento del riesgo, así como aquellas que se puedan consignar como “en desarrollo” en función de las definiciones y orientaciones emanadas de los procesos de gobernabilidad y participación involucrados que se proponen manejar el riesgo. Otro tanto ocurre con la información y los “indicadores espacio-temporales” que tienen un rol central en el conocimiento del riesgo, pero que al momento de su manejo, también entran a jugar las “estrategias,

acciones y valores que se ponen en juego” entre la diversidad de actores, sectores e intereses que se ven afectados por las mismas y que impactarán en las posibilidades de manejo del riesgo.

En función del gráfico anterior y del marco conceptual que venimos explicitando, nos atrevimos a formular la siguiente reelaboración:

### FACTORES Y PROCESOS COMPONENTES DEL RIESGO Y SU GESTIÓN



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

Por un lado -óvalo más pequeño-, los clásicos componentes que permiten conocer el riesgo: peligrosidad - vulnerabilidad - exposición, donde convergen los indicadores espacio-temporales y las prácticas adaptativas existentes. Todo aquello que no logremos conocer de estos componentes, indefectiblemente hará crecer la incertidumbre, en este nivel de abordaje, simplificado en la ecuación conocimiento/desconocimiento del riesgo.

Por otro lado (óvalo más grande), no se puede desconocer el papel central que juega la gobernabilidad<sup>32</sup> y la participación<sup>33</sup> en cuanto a capacidades de manejo del riesgo. Nos estamos refiriendo a los procesos de gobernabilidad socio-estatal del riesgo y de participación multiactoral e intersectorial para la toma de decisiones. Es decir, qué prácticas se dan en el territorio social del que se trate para la toma de decisiones, cuáles son los mecanismos para establecer el riesgo aceptado/aceptable y en función de la percepción social del riesgo construido, así como también, cómo se define y si se hace explícito quiénes pagarán los costos del riesgo y quiénes saldrán beneficiados. Todo lo que se desconozca en esta materia, contribuirá a un aumento de la incertidumbre, ahora de carácter político (“aproximación b.1” pág. 16) -entendida esta palabra en el

<sup>32</sup> Entendida como cualidad de cuán gobernable es un proceso social de gobierno y/o conducción de acciones y definiciones resueltas en el marco de ese proceso social. Podría considerarse también como una forma de coordinación social. Ver Carlos Matus (1998): Teoría del Juego Social.

<sup>33</sup> Entendida como práctica social y política, de carácter colectivo, que se desarrolla en diferentes niveles: 1) informativa, 2) consultiva, 3) en la toma de decisiones.

sentido amplio de la misma y no como político-partidario- pero también cultural (“aproximación b.2” pág. 16), y aquí cabe identificar cómo se enfrenta esa incertidumbre: si con la estrategia de la “comunidad extendida de pares” (Funtowicz y Ravetz, 1993) o si con los estilos tradicionales y habituales de cada territorio. En este nivel entran las estrategias, acciones y valores en juego, así como también las capacidades adaptativas en desarrollo.

Es decir que tanto en el plano del conocimiento del riesgo como en el de su manejo, la incertidumbre es un componente más, que está presente en mayor o menor medida, y en función de la formulación y manejo, más o menos democrático, de una gestión integral.

Los procesos de gobernabilidad y participación, además configuran y pueden mejorar o no la relación conocimiento/desconocimiento del riesgo. No es cierto que los procesos del saber estén aislados de los dispositivos de gobierno y participación de las sociedades donde se configuran los riesgos. Tampoco es cierto que el conocimiento sea una atribución y patrimonio del mundo de la ciencia y la academia y que el desconocimiento sea la atribución y patrimonio de las personas que habitan el territorio y/o del ámbito político. Hay que romper con estos presupuestos y evidenciar las múltiples imbricaciones que existen entre estos procesos y factores componentes del riesgo.

Otra lectura que se desprende del gráfico: no se puede gestionar el riesgo si no se lo conoce, pero tampoco se puede enfrentarlo ignorando los procesos de gobernabilidad y participación que están involucrados, explícita o implícitamente. Y esto último, también es parte del riesgo, dado que cómo se gestione puede aumentarlo, potenciarlo o atenuarlo.

Tanto los procesos *governabilidad y participación*, como los factores componentes *peligrosidad, vulnerabilidad, exposición e incertidumbre*, son construidos socialmente en el marco de procesos socio-histórico-económico-político-culturales de desarrollo de cada territorio. En función de ello, la acción en este modelo de gestión integral del riesgo, puede contribuir a “repetir reforzando” o “repetir desplazando”<sup>34</sup> el riesgo construido, y en ese sentido, se podría aspirar optando por esta última opción, a alimentar un proceso que valla en el sentido y/o contribuya con su de-construcción.

Ahora bien, “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)

Desde algunos años antes, pero en particular a partir del Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres - GAR 2015 (y convergente con el Marco de Sendai), como indicamos anteriormente (pág. 9), se propone abandonar la vieja conceptualización de la “gestión del riesgo” heredada de la “gestión de desastres” cernida al “ciclo del desastre” y su temporalidad (“antes-durante-después”, con sus conocidas y clásicas diferentes “etapas del ciclo”: prevención, mitigación, atención, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación), dadas las limitaciones demostradas en la práctica a nivel global que esa conceptualización implica.

En este sentido “gestionar el riesgo” y más aún “gestionar integralmente el riesgo”, se propone que requiere de tres prácticas complementarias (GAR, 2015:281) simultáneas o materializables en forma paralela:

---

<sup>34</sup> Según María Luisa Femenías (2003: 3), Judith Butler propone que, en tanto “sujetos”, estamos “sujetados”, y en tanto tales, nos encontramos “condenados/as a repetir”. Y ese repetir, puede ser para reforzar el modelo hegemónico vigente, o para desplazar al mismo. Las opciones según estas autoras entonces serían “repetir reforzando” o “repetir desplazando”.

- **Gestión correctiva del riesgo:** “mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas (...)”. (GAR, 2015:281)

Esto implica trabajar en las cuatro dimensiones de los riesgos que conocemos en nuestro presente. Es decir, conociendo y disminuyendo la vulnerabilidad y la exposición, conociendo más y mejor la peligrosidad y su dinámica, pero también conociendo las percepciones, los valores y los intereses en juego, así como también los dispositivos de toma de decisiones, y con todo ello, reduciendo en buena medida la incertidumbre.

- **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”. (GAR, 2015:281)

Esto implica asumir que la peligrosidad se desencadenará frente a situaciones de vulnerabilidad y/o exposición que no logramos corregir y/o disminuir, y que tratándose de la población, los bienes de significación y/o el ambiente, serán impactados por esa peligrosidad y será deseable que tengan las mejores condiciones para reponerse de ese impacto. En este sentido es central trabajar en la resiliencia<sup>35</sup> de las instituciones, la población, el ambiente, los bienes de significación, etc., de un territorio dado<sup>36</sup>, así como en los dispositivos de sistemas de alerta temprana y los preparativos para una respuesta adecuada<sup>37</sup>.

- **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”. (GAR, 2015:281)

Esto implica aplicar el modelo que se plantea como “de desarrollo” y que las decisiones que se van tomando en presente estén orientadas por aquel, en el sentido de evitar la construcción de futuros riesgos. También refiere a que es el actual “modelo de desarrollo hegemónico” el que inherentemente construye los riesgos de emergencias y desastres a los que está expuesta la humanidad y el planeta actualmente. De esta forma arribamos a que no sólo se trata de ver en nuestras decisiones qué tipo de riesgos estamos construyendo para disminuirlos y/o mitigarlos anticipadamente, sino que también nos permite tomar decisiones y repensarlas, reflexionando como humanidad la necesidad de construir y convivir con un nuevo riesgo que pudiéramos estar creando. Es más, los modelos de funcionamiento que se dan las sociedades modernas para lo que se plantea como “desarrollo”, en buena medida está indivisiblemente ligado a los modelos de toma de decisiones: QUIÉNES toman las decisiones y CÓMO las toman, condicionará irremediablemente lo QUÉ se decida. Esto implica que la construcción prospectiva de hacia dónde se quiere ir será más rica o más pobre, más simple o más compleja, más incompleta/parcial o más integral, tendrá mayor

---

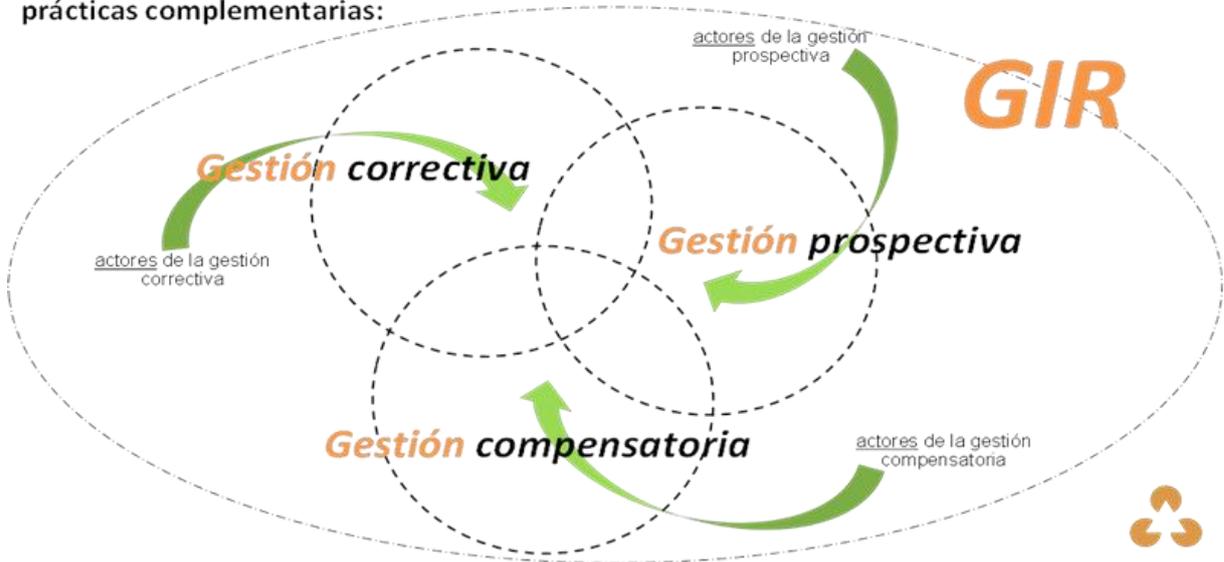
<sup>35</sup> Para entender el concepto tomamos estas definiciones de referencia: Resiliencia es “la capacidad de los sistemas (como ejemplo, desde economías nacionales, locales o familiares hasta negocios o sus cadenas de suministro) para prever, absorber o amortiguar las pérdidas y para recuperarse” (Glosario GAR 2015, pág. Ccc). También “Resiliencia es la capacidad de un sistema social o comunidad, para prever las amenazas a las que se encuentra expuesto y sean susceptibles de dar lugar a desastres, prevenir y mitigar los riesgos, amortiguar sus consecuencias (incluyendo la preservación de las funciones que garantizan la cobertura de las necesidades básicas) y recuperarse de aquellas en condiciones que permitan un mejor afrontamiento futuro de las amenazas.” (Carlos Dueñas Molina, 2018). A diferencia de las interpretaciones que se proponen como hegemónicas entorno al concepto de resiliencia que estaría involucrada en todo, impulsadas particularmente desde los ámbitos que trabajan en torno al cambio climático, entendemos a la resiliencia como una capacidad y/o destreza que suge como necesidad de respuesta frente a la indefectibilidad de estar expuestos a algún tipo de peligrosidad y por no haber logrado corregir, disminuir y/o mitigar el riesgo que implica. Por ello está consignada en la práctica de la Gestión Compensatoria del Riesgo.

<sup>36</sup> No adherimos a aquellos modos de conceptualizar que la resiliencia es sólo una destreza y/o práctica a ser desarrollada por la población.

<sup>37</sup> De la experiencia que viene desarrollando el Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias, entendemos pertinente colocar conceptualmente a los sistemas de alerta temprana y los preparativos para la respuesta en la “gestión compensatoria” y no en la “gestión correctiva” como propone la definición original del GAR 2015.

viabilidad/sustentabilidad o no la tendrá, en función de quiénes trabajen en esa construcción prospectiva y cómo lo hagan.

prácticas complementarias:



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Las tres prácticas complementarias apoyan las tres agendas globales: reducción de riesgos de desastres, cambio climático y desarrollo sostenible (GAR, 2015:281):

**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.)

Fuente: GAR, 2015:282

## Problemas de gestión

Los problemas de gestión refieren a los problemas concretos de la realidad para materializar decisiones.

“Los fracasos de la planificación -tanto en sus versiones sectoriales como en sus concepciones más ‘integrales’ o transectoriales- como instrumento para la toma de decisiones concretas por parte de los responsables (...) y su inoperancia evidente y consiguiente vulnerabilidad (...) se arraigan con toda seguridad en el error que significa plantear problemas de acción –como lo son los que deben ser resueltos por los funcionarios y técnicos que actúan a niveles locales, regionales o nacionales- con las mismas metodologías y conceptualizaciones tradicionalmente utilizadas para tratar problemas que son exclusivamente de conocimiento del tipo de los problemas planteados por las diversas disciplinas e interdisciplinas científicas en un marco académico. Cuando el funcionario o el político recurre a algún plan desarrollado por sus técnicos para orientar sus decisiones, encuentra que las formulaciones y aún las recomendaciones de dicho plan son, por lo general, visiones de futuros deseables, habitualmente complejas, pero que, poco o nada le dicen sobre los pasos concretos y viables a ser dados para lograr dichos futuros. El problema de la acción, de la implementación de los planes, sigue siendo, en el enfoque tradicional, una pregunta abierta, sin respuesta.” (Mario Robirosa, 1979:11)

Carlos Matus (1931-1998) tiene una vasta bibliografía que trata sobre este tipo de problemas y coincide con Mario Robirosa en distinguirlos de los problemas que son tratados por el conocimiento científico y sus métodos de abordaje.

Este tipo de problemas de la acción deben ser reconocidos e identificados, de manera que puedan ser analizados, trabajados y abordados para encontrar medidas de mitigación, o en lo posible, soluciones. En la medida en que se los invisibilice, contribuirán a engrosar la dimensión de la “incertidumbre” a la hora de la toma de decisiones.

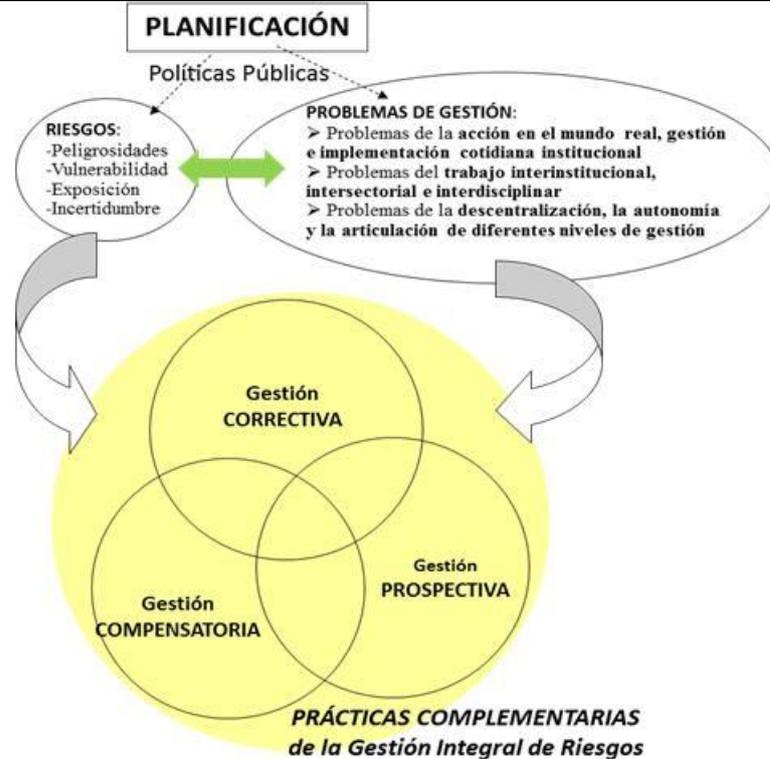
A los problemas que se dan en el ámbito de gestión de cualquier institución a la hora de implementar decisiones, el caso concreto del Sistema Nacional de Emergencias suma complejidad al tratarse de un ámbito transversal del Estado uruguayo.

El desafío “del hacer” en el marco de este tipo de nuevas estructuras transversales y sistémicas, enfrenta preliminarmente tres tipos de problemas como mínimo:

- a) problemas de la acción concreta de cualquier institución, es decir, los problemas para que una decisión logre materializarse en la realidad;
- b) problemas del trabajo interinstitucional, intersectorial, interdisciplinar, inter-saberes, para la producción de conocimiento, la toma de decisiones, la gestión e implementación de las mismas, el monitoreo y ajuste;
- c) problemas de descentralización/desconcentración y el trabajo en múltiples niveles de gestión: nacional, regional, departamental, municipal o local.

Es decir, que a la hora de pensar la gestión integral de los riesgos en Uruguay, los “problemas de gestión” configuran, en parte, el QUÉ a analizar y a trabajar por el Sistema. A la inversa, si sólo pensáramos que la gestión integral de riesgos debe ocuparse de los riesgos y/o desconociéramos la existencia de esos problemas de gestión, a la hora de implementar las decisiones que hayamos tomado al respecto, nos encontraríamos con los problemas de nuestra estructura interinstitucional y descentralizada, poniendo en peligro la implementación misma de esas decisiones. Esto refiere al QUÉ de los procesos de *governabilidad* y *participación* a los que hicéramos referencia en el gráfico de los factores y procesos componentes del riesgo y su gestión (pág. 23).

## Procesos de gobernabilidad y participación para la GIR en Uruguay



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

### Identificación de algunos problemas de gestión del riesgo en Uruguay

El problema de fondo, es el riesgo como probabilidad latente de sufrir daños y pérdidas por la combinación de exposición a los eventos adversos y la vulnerabilidad que caracteriza estos elementos expuestos, así como el impacto concreto de los desastres y emergencias. Sin embargo, en la realidad uruguaya, este problema de base es poco conocido y tiende a ser subvalorado. De esta manera, la reducción de esas pérdidas y daños probables depende de un cambio en la forma de percibir el riesgo y en cómo se identifican las necesidades de gestión, adaptación y resiliencia.

Para esto, es importante enfocarse en las condiciones que limitan el abordaje adecuado del problema, en particular<sup>38</sup>:

#### **Aspectos relativos a la percepción social y al conocimiento:**

Uruguay es un país que no tiene al momento un historial abundante de eventos adversos (de origen natural, socio natural o antrópico) ni una fuerte tradición en materia de gestión de riesgos. Ante la falta de una cultura de prevención, los procesos de concientización son centrales para la gestión integral de riesgos. Estos procesos deben estar dirigidos a incluir en la cultura social la idea de

<sup>38</sup> Los aspectos del problema que se detallan, han sido extraídos del documento “Orientaciones metodológicas para la planificación. Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016” del Sinae (2019) y el “Informe de la evaluación interagencial sobre el estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay”; UNDRR 2016.

prevención de eventos adversos, la atención de emergencias y, en general, al registro de advertencias (vía procedimientos tales como los sistemas de alerta temprana).

Como factor coadyuvante, también se identifican fallas en la comunicación y, a la vez, falencias de conocimiento del público e incluso por parte de algunos entes públicos. En particular se registra la poca visibilidad del trabajo de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed) y la falta de difusión de sus acciones. Así, resulta necesario mejorar la comunicación interna del Sistema como acciones de comunicación externa.

#### **Aspectos relativos a la gestión del territorio:**

Aspectos clave como la forma en que se va a transversalizar el riesgo a nivel sectorial y en las distintas escalas territoriales, políticas y estratégicas; los roles y las contribuciones de la sociedad civil y del sector privado, entre otros temas, deben servir de nexo entre lo establecido en el marco normativo y la planificación del Sinae, garantizando la incidencia en los procesos de planificación del desarrollo y en la toma de decisiones a nivel político.

A nivel territorial, es necesaria una planificación unificada en lo nacional que al mismo tiempo tenga en cuenta la problemática específica de cada departamento, con acciones diferentes relativas a la diversidad de eventos adversos actuales y a futuro, los que se caracterizan por mantener su afectación a largo plazo. Por otro lado, está en proceso la incorporación del tercer nivel de gobierno, con el que hay que fortalecer vínculos junto con las instituciones departamentales.

#### **Aspectos institucionales, de gobernanza y coordinación:**

Uno de los principales desafíos que se identifican en el proceso de planificación, es la necesidad de mejorar la articulación interinstitucional existente. Es necesario integrar más organismos sectoriales en los Comités permanentes y a la vez mejorar los dispositivos de control de los organismos existentes, que en algunos casos podrían superponerse. También es necesario articular en materia de gestión y reducción de riesgos con los otros poderes (Judicial y Legislativo) y sectores menos habituales del Estado, así como incorporar la participación de organizaciones civiles e incluso de actores privados con poder de decisión en determinados eventos adversos.

Falta definición sobre los mecanismos de participación efectiva y sobre las responsabilidades de los municipios y de la sociedad civil en las actividades de preparación, respuesta y recuperación.

Es necesario mejorar la coordinación entre instituciones al momento de ejecutar los protocolos y aumentar la articulación antes, durante y después de la emergencia, respetando idoneidades y jerarquías. Así mismo, es importante dar a conocer planes y protocolos de respuesta frente a emergencias y desastres a otras instituciones que no participan habitualmente en la respuesta.

#### **Aspectos de financiamiento:**

El tema presupuestario es clave en la implementación de la GIRD. Es necesario identificar y explicitar claramente una arquitectura financiera específica en procura de una combinación óptima de instrumentos financieros.

#### **Aspectos de regulación, normalización y control:**

En la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres resultan relevantes decisiones tomadas en otras instancias de gobierno tales como la Ley de Ordenamiento Territorial, su aplicación y control. Ello se evidencia en relación a la localización de asentamientos en zonas peligrosas, como las inundables, donde todavía hace falta aplicar la Ley involucrando al Poder Judicial. En parte, es posible que ayude en esta tarea la fiscalización de leyes y reglamentos.

Del mismo modo, en relación a la actividad privada y su incidencia en la configuración de riesgos, es relevante trabajar en leyes convergentes.

Se ha detectado una carencia en relación a la inclusión de la equidad de género en la configuración del Sinae, señalándose la necesidad de hacer transversal tanto esta perspectiva como la de generaciones, la relativa a discapacidades y toda otra vinculada al respeto de los derechos humanos.

# Sobre el CÓMO

En el marco de este tipo de estructuras innovadoras, complejas, transversales y sistémicas, como lo es el Sinae dentro del funcionamiento del Estado uruguayo, se presentan algunas dificultades que afectan la gobernabilidad y la participación para el manejo y la gestión integral del riesgo.

Si bien esta modalidad de abordaje tiene la potencialidad/preensión de ser integral, al mismo tiempo tiene la debilidad inherente a este tipo de estructuras, que en la mayoría de los casos adolecen de recursos propios, dado que apelan a la utilización de los recursos ya existentes en las instituciones que lo conforman, así como requieren de la voluntad expresa de cada institución para involucrarse aportando horas de alguna persona y/o técnico/a que las represente. Por otro lado, también padecen la falta de poder de decisión de esos funcionarios sobre cuestiones vinculadas a sus propias instituciones, situación que empeora debido a la constante rotación de estas personas asignadas. La problemática termina afectando el carácter vinculante que adquieren estos espacios. En efecto esto hace que su accionar tenga serias dificultades al depender casi exclusivamente de la voluntad, actitud, capacidad y disponibilidad de las personas que las componen.

A su vez, tanto las instituciones como las personas que las representan, ofrecen resistencias a prácticas diferentes a las que despliegan cotidianamente (parte de lo que suele nombrarse como “cultura organizacional”). Esto es, prácticas que tienen un fuerte componente vertical/piramidal, tanto en la toma de decisiones como en su gestión e implementación, en franca tensión con las prácticas de estos nuevos ámbitos, que pretenden cierta horizontalidad/transversalidad, participación en la toma de decisiones y una gestión e implementación compartida de las mismas, apoyadas conceptualmente en la teoría de “redes”.

[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].”*<sup>39</sup>

[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”*.<sup>40</sup>

---

39 Poggiuese, Héctor; Redín, María Elena y Alí, Patricia (1999): “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad”, en *LOS NOVENTA*, Filmus, Daniel (compilador), FLACSO-Eudeba, 1999. ) [entre corchetes es nuestro]

40 Osvaldo Saidón (1995): “Redes, pensar de otro modo”; en *REDES, EL LENGUAJE DE LOS VÍNCULOS*, Dabas y Najmanovic (compiladoras), Paidós, Bs.As. (citado en Poggiuese-Redín-Alí; 1999) [entre corchetes es nuestro]

<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)

El Sistema Nacional de Emergencias necesita de ambos modelos de funcionamiento dados los diferentes cometidos y momentos de las prácticas complementarias de la Gestión Integral de Riesgos. En términos generales, podríamos decir que la Gestión Prospectiva y la Gestión Correctiva necesitan centralmente del modelo horizontal y que la Gestión Compensatoria necesita para el momento de la respuesta –centralmente- del modelo vertical. Esto no quita que ambos modelos dialoguen y sean complementarios en todas las prácticas, e implica que el Sinae necesita forjar una cultura organizacional mucho más compleja que la de estructuras que se definen por uno u otro modelo.

La tensión conflictiva que produce esta nueva modalidad de políticas de Estado sumada a la ausencia de herramientas metodológicas para su abordaje satisfactorio, puede desalentar y jugar en contra a la hora de trabajar y poner en práctica esta perspectiva innovadora.

**“Ausencia de metodologías de intersectorialidad.**

Un aspecto por demás importante es aceptar que los intercambios entre sectores diversos no pueden procesarse con el objetivo de resultados positivos, sólidos y por lo tanto utilizables como elementos para la formulación de políticas públicas, sino se hecha mano a la utilización de metodologías adecuadas a la naturaleza, complicada y tensa, que esas relaciones proponen. Las metodologías aptas para el trabajo intersectorial, que es también interdisciplinario, son hoy una relevante contribución que las ciencias sociales vienen haciendo para la administración gubernamental.

Sin embargo, en los niveles de decisión política predomina la improvisación o la opción estratégica por metodologías disciplinarias que no servirán a los objetivos complejos que estas acciones estatales se proponen. (...) la resistencia a incorporar procesos metodológicos es notable; los (...) [espacios institucionales] funcionan en base a reglamentaciones de calco jurídico, normatizaciones de tipo institucional que no incorporan nada metodológico capaz de conducir el proceso de intercambio, articulación, producción y gestión de conocimiento, construcción de intereses comunes.” (H. Poggiese, 2009:20-21)

Pareciera que no es un dato menor disponer o no de herramientas metodológicas para este tipo de abordajes sistémicos que se proponen integrales y a su vez complejos. Métodos complejos para problemas complejos. El “cómo” hacer, es decir, el modo de hacer que se necesita en este tipo de estructuras, es una práctica que no se tiene innata ni se adquiere fácilmente ni en las personas ni en las instituciones que componen estas estructuras. Resulta aún más difícil si se desconoce o no se explicita ni se piensa el problema como tal.

En este punto cabe recordar lo expresado anteriormente en materia de la conceptualización del riesgo en base a cuatro dimensiones, donde una de ellas es la “incertidumbre”, que alberga todas nuestras ignorancias en materia de la peligrosidad (de la que se trate), de nuestra vulnerabilidad y de la exposición frente a la misma. Claudia Natenzon la integra y compone también con la diversidad de percepciones del riesgo invisibilizadas y con el desconocimiento y/u opacidad de la toma de decisiones en esta materia, la incertidumbre de carácter político-cultural. Y es lo que finalmente

nombramos como procesos de gobernabilidad y participación en el marco de la GIR, para hacer un manejo, adecuado o no, del riesgo (gráficos págs. 22 y 23).

Al momento, y dado el carácter transversal y al mismo tiempo descentralizado del Sistema Nacional de Emergencias, se lo concibe como “estructurante de redes de trabajo”. Se entiende que el enfoque de organización en red permite mejorar las condiciones para abordar efectivamente la interoperabilidad, la transversalidad y la descentralización del Sinae, al mismo tiempo que habilita una gestión donde puedan converger los ámbitos intra-estatal y socio-gubernamental. Con esto, se habilita el trabajo participativo, conjunto y productivo de los más diversos organismos e instituciones del Estado y en sus diferentes niveles de gestión, así como con los más diversos actores sociales y comunitarios, dando lugar a la “comunidad extendida de pares” en el marco de “procesos embarrados de toma de decisiones”.

En cuanto a disponer de metodologías apropiadas a la naturaleza del Sistema y para los fines antes explicitados, el Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae, concibiendo a la planificación como uno de los modos posibles de actuar para transformar la realidad<sup>41</sup>, ensayó dispositivos con aportes de la concepción metodológica Planificación-Gestión integrada y participativa<sup>42</sup> citada anteriormente (pág. 21). Por un lado, desde mediados del 2012 y hasta fines de 2013 promoviendo el “Sinae en Red” (o la “Red Sinae”) que reunió personas de diferentes ministerios y empresas a nivel del Estado uruguayo para pensar la gestión integral de riesgos, haciendo análisis de situación e identificando problemas de gestión. Por el otro, promoviendo y desarrollando talleres de planificación participativa intra-estatal a nivel puntual (Puerto de Montevideo) y a nivel regional (agrupamientos de tres o cuatro departamentos).

La “planificación regional” desarrollada hasta el momento, es una estrategia configurada desde la Dirección Nacional de Emergencias del Sinae en función de abordar múltiples propósitos para el nivel sub-nacional del Sistema:

- Intercambio de experiencias (aprendizaje entre pares).
- Construcción de conocimiento colectivo de las dinámicas de las diferentes “peligrosidades” (denominadas habitualmente como “amenazas”) en un territorio ampliado a algunos departamentos limítrofes (región) y expresados en mapas de riesgo regionales.
- Construcción colectiva de matrices de riesgo, ejercitando la valoración intersubjetiva de la probabilidad de ocurrencia y el impacto esperado, de manifestarse las diferentes peligrosidades identificadas para la región.
- Optimización de recursos para la respuesta a emergencias y desastres (inventario y mapa de recursos regionales).
- Construcción de un “lenguaje común”.
- Nivelación conceptual (incorporación de conceptualizaciones globales de Gestión Integral de Riesgos en diálogo con las prácticas cotidianas territoriales).

---

<sup>41</sup> Según Carlos Matus, planificar es “pensar antes de actuar”. Además, en el modo en que concebimos la planificación, se trata de un continuo de planificación-gestión, es decir, tomar decisiones e implementarlas y monitorear su efectividad, volver a tomar decisiones ajustando las anteriores, y así sucesivamente.

<sup>42</sup> La concepción metodológica Planificación-Gestión integrada y participativa se origina a mediados de la década de los años 1970 a través de un encargo de UNESCO a FLACSO para que desarrolle el “Programa de capacitación para la gestión de asentamientos humanos”. Es elaborada y experimentada en diferentes países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Surinam, Uruguay) y aplicada a diversidad de problemas concretos de la realidad (salud; gestión de asentamientos humanos; infraestructura; ambiente; problemática rural; desarrollo local, rural y regional; contaminación; inundaciones y catástrofes; memoria colectiva; gestión de espacios públicos; problemática laboral; relocalización de población de pueblos originarios; informática pública; gestión de conocimiento; gestión de redes; propuestas culturales; revitalización urbana-comercial; proyectos educativos; entre otros). Ver Mario Robirosa, 1979.

- Práctica de trabajo interinstitucional, intersectorial, interdisciplinario, inter saberes e ignorancias.
- Práctica de “toma de decisiones” y de “gestión” de esas decisiones.
- Conocimiento entre las personas responsables de las diferentes instituciones que componen e integran los CDE y los Cecoed de los departamentos que integran la región, así como también en su correlato a nivel nacional cuando se desarrollan los Encuentros Nacionales.
- Nivelación nacional en todos los planos anteriores, a partir del intercambio de experiencias entre regiones, realizados en el marco de Encuentros Nacionales.

El nivel regional de planificación se convierte así en un nivel de trabajo y gestión “multipropósito” para el Sinae.

Proceso de conformación de regiones:



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

El abordaje regional que muestra el mapa, surgió en una instancia de trabajo en Montevideo con las personas que coordinaban los Cecoed del país llevada a cabo el 3 de octubre de 2012, en la que se propuso realizar encuentros regionales con algunos de los departamentos limítrofes entre sí, de modo de iniciar procesos de intercambio de experiencias y optimización de recursos, poniendo en consideración que los eventos adversos no reconocen límites políticos y que la posibilidad de complementar recursos por la contigüidad territorial es sustantiva a la hora de enfrentarlos. Desde

aquella oportunidad, se estableció que la conformación inicial de 6 regiones agrupando departamentos (y en función de sus límites políticos), respondía también a un criterio de practicidad logístico-operativo para la Dirección Nacional y los departamentos; sin desmedro de otras posibles configuraciones (por cuencas, por área ecológica-ambiental, etc.).

Dado el proceso de instalación, crecimiento y maduración paulatino del Sinae con una nueva conceptualización y estructura desde 2009 a la fecha (Ley N° 18.621), a nivel de los subsistemas de emergencias departamentales en la gestión 2010-2014 se priorizó la instalación y conformación en todos los departamentos del país de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed) –órgano operativo y de implementación a nivel departamental- y los encuentros regionales estuvieron dirigidos centralmente a la participación de los y las coordinadores/as de los mismos. En la siguiente gestión 2015-2019 el énfasis se colocó en el funcionamiento de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) –órgano colegiado político y para la toma de decisiones, conformado por Ley por las personas responsables de cuatro ministerios a nivel departamental y presididos por la Intendencia del departamento que corresponda<sup>43</sup>- y los encuentros regionales se orientaron a la práctica de trabajo conjunto, reflexión, análisis y producción de conocimiento interinstitucional intra-estatal colectivo, toma de decisiones y gestión compartida de las mismas, alentando al involucramiento y la participación del tercer nivel de gobierno: el municipal<sup>44</sup>.

Luego de diferentes hitos en el proceso de planificación regional desde aquel entonces a la fecha, en el Encuentro Nacional del 7 de agosto de 2019 realizado en Montevideo se propuso una relectura del mismo, que habilita la reconfiguración de regiones ahora a partir del abordaje de “problemas de interés común” (materiales o mercancías peligrosas, control de vectores, nuevos emprendimientos productivos de alto impacto, frente marítimo e interfase mar-tierra, entre otros). Esto “flexibiliza” y operativiza resignificando la conceptualización de regiones y lo ajusta aún más a la propuesta conceptual original.

---

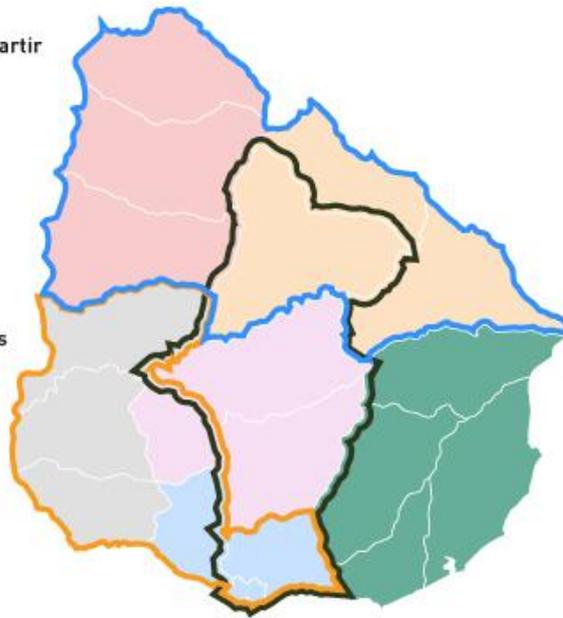
<sup>43</sup> Desde enero de 2016 está en vigencia la modificación de la Ley N°18.621 que crea la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. Esta Junta la conforman los subsecretarios y subsecretarias de ocho ministerios (MI, MDN, MSP, MIDES, MGAP, MTOP, MVOTMA, MIEM) más la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) presididos por Secretaría de Presidencia de la República. Desde ese entonces a la fecha, en las instancias regionales también se promueve habilitar la participación de las personas que representan las instituciones que conforman la Junta en el nivel departamental o regional, e instar a sumarlos a la hora de integrar los CDE.

<sup>44</sup> No contemplado en la estructura de creación del Sinae por Ley, dado que el tercer nivel de gobierno surgió con posterioridad a la misma.

Regiones estructuradas a partir de problemas concretos.

## Ejemplos

- Control de vectores
- Materiales peligrosos
- Proyecto UPM 2



Regiones estructuradas a partir de problemas concretos.

## Ejemplos

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



Producto del trabajo regional:

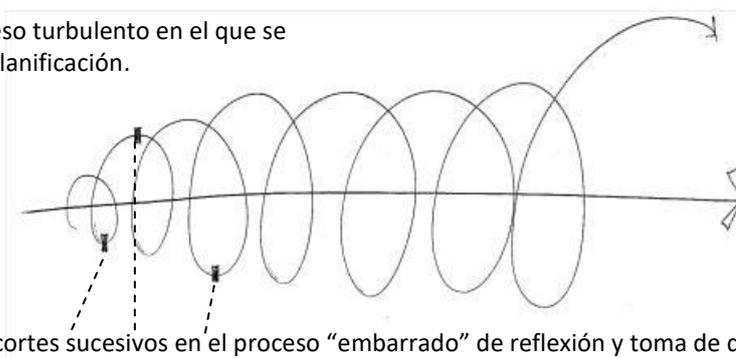
El proceso fue orientado centralmente a la elaboración de “planes de trabajo”<sup>45</sup> conjunto entre departamentos (2016-2019, con una primera experiencia de la Región Este en 2012-2013). En 2016

<sup>45</sup> En el caso que nos ocupa, es un conjunto de arreglos y acuerdos interinstitucionales, a los que se arriba a partir de un proceso de “planificación participativa” entre los diversos actores que componen el Sistema, al momento sólo de tipo intra-estatal. El plan se propone orientar el accionar de los departamentos involucrados en cada región de manera coordinada y explícita, en función de mejorar las condiciones para gestionar integralmente los

se desarrollaron cuarenta jornadas de trabajo con talleres de planificación regional intra-estatal por las cuales transitaron aproximadamente cuatrocientas cincuenta personas de diferentes instituciones que forman parte del Sistema a nivel territorial. Allí fueron trabajadas algunas de las problemáticas intrínsecas a este tipo de estructuras transversales y sistémicas, incluyendo los aspectos conceptuales y metodológicos de la planificación adecuados a este tipo de ámbito de gestión, y cuyos planes de trabajo resultantes se encuentran en la web del Sistema Nacional de Emergencias: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/planes-regionales>

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 implementan, se monitorea, se ajusta, y así sucesivamente. Esto permite la constante agregación de actores e información, que habilita y promueve nuevos ajustes y profundizaciones en el análisis y las estrategias situadas en contextos y coyunturas dinámicas y turbulentas.

**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

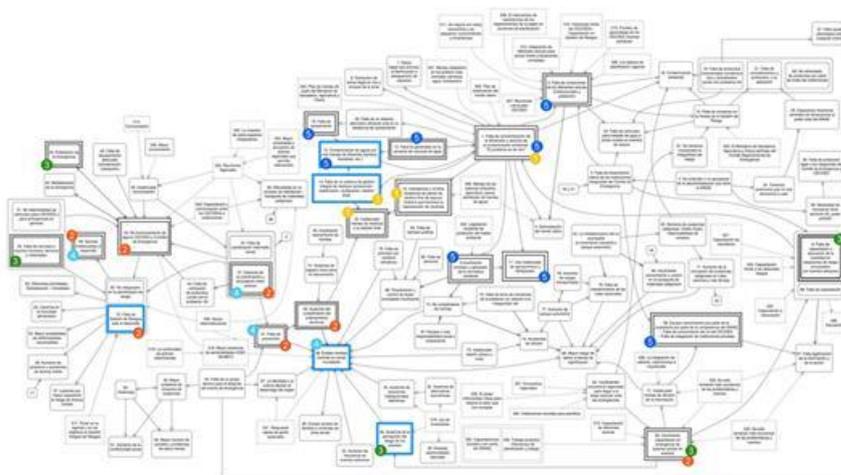
Al momento, y luego del taller de planificación regional participativo intra-estatal de 2016 (de cinco jornadas de duración en promedio cada uno), cada región ha desarrollado tres instancias más de dos jornadas de duración cada una: dos en 2018 (una en cada semestre) y una en el primer semestre de 2019. Esto permitió revisar, ajustar y actualizar los planes de trabajo, que en este caso resultó en disminuir -y en algunos casos desandar- las exigencias y los acuerdos a los que se había arribado en los planes de trabajo elaborados en los talleres de planificación de 2016.

---

riesgos que afectan a la región, optimizando recursos, intercambiando y capitalizando experiencias; articulando y potenciando acciones; construyendo un lenguaje común, nivelando y compartiendo saberes. Esos arreglos y acuerdos, al ser construidos colectivamente tienen todas las condiciones para ser gestionados e implementados también de manera colectiva, ya sea por la interinstitucionalidad, o por la inter-departamentalidad, o por una combinación de ambas. A esto se lo denomina “gestión asociada” del plan de trabajo regional.

Es también un proceso dinámico que se propone incidir y transformar pequeños recortes de la realidad turbulenta y concreta en esta materia, que cíclicamente transita por situaciones de toma de decisiones y su correspondiente gestión e implementación. Dado que nunca se tienen las condiciones óptimas para tomar las mejores decisiones, este tipo de procesos permite monitorear, evaluar, ajustar y reformular, periódica y procesualmente esas decisiones, por lo que conceptualmente se trata de “procesos embarrados de toma de decisiones”. A este tipo de planificación la denominamos “planificación-gestión integrada y participativa”.

El nivel de trabajo regional (seis regiones, de entre tres y cuatro departamentos cada una) resulta de carácter estratégico para el Sistema, dado que, permite un intercambio razonable y obliga al ejercicio de correrse de los lugares donde habitualmente está cada institución en relación al “territorio conocido”.



## REDES DE PROBLEMAS



Modelo Integrado de Procesamiento Probabilístico  
 Sistema de Planificación Regional  
**Región Centro**  
 Flores - Durazno - Florida  
 29 y 30 de Septiembre y 17, 18 y 19 de Octubre de 2016  
 Durazno - Trinidad - Florida  


Si bien esto estaría implicando un retroceso en materia de planificación (el QUÉ), lo que también explícita se relaciona con las enormes dificultades y resistencias que -consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente- las personas que formamos parte de las instituciones convencionales (ministerios, entes autónomos, intendencias departamentales, etc.) tenemos para desarrollar otras prácticas a las habituales en nuestra institución, así como también los retrocesos que conlleva la rotación de las personas en los diferentes puestos de trabajo, y reconocer finalmente la discontinuación que implicó no desarrollar actividades de planificación regional en 2017 promovidas desde la Dirección Nacional de Emergencias, que probablemente desestimuló el proceso en esta materia. Todo lo planteado, entendemos que se inscribe centralmente en el CÓMO.

## REDES DE TRABAJO



No obstante, algunas regiones retomaron la iniciativa y se apropiaron del proceso generando instancias regionales propias que les permitió avanzar, sin las expectativas acordadas en 2016, es decir con otras metas más asequibles y otros tiempos, pero que permitieron sostener un cierto QUÉ con un cierto CÓMO coherentes con las energías y los recursos de cada situación.



Frete de ataque 2

Problemas Críticos	Problemas de Riesgo	Posibles Estrategias	Acciones / Tareas
E2 Falta de gestión de riesgo ante el desarrollo	Falta de prevención y atención. Falta de cumplimiento de directivas de ordenamiento territorial. (A) Debilidad de coordinación y articulación entre actores. (B) Ajustes de funcionamiento de CECODE y comités de emergencias. Normas no adecuadas al desarrollo (Actualización) Falta de recursos humanos 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 comunitaria - 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 CDE Construir calendario de trabajo pr

ES	Tareas Específicas	Plazos	Responsables
A1	A) Mejoramiento producción, agrobiotecnaria, energía y minería B) Consulta a la ciudadanía y actores clave	A) 90 días B) 90 días	A) MGAP, MISM, DI, JSE, OSE, UPE, MDC, etc. B) UDELAR, MIDES, M, ID, Municipios
A2	A) Acuerdo de operativos entre actores (¿Quiénes o quiénes?) B) Ejecución de operativos de control	A) 60 días B) 180 días	A) MGAP, MISM, MDN, M, Intendencia B) MGAP, MISM, MDN, M, Intendencia
A3	A) Capacitación	A) 180 días	A) MEC, MSP, M
F	B) Campaña masiva	B) 180 días	B) MEC, MSP, M
A4	C) Campaña educativa en centros de enseñanza	C) 180 días	C) MEC, MSP, M

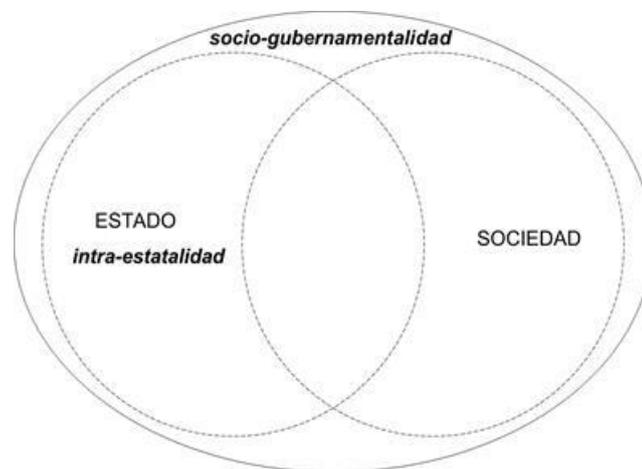
**ARREGLOS/ACUERDOS EN RED**  
 interinstitucionales,  
 intersectoriales,  
 interdisciplinarios

Cabe destacar que, las instancias de planificación regional también albergaron situaciones de capacitación, de trabajo de aspectos de comunicación, así como también de trabajo en borradores de documentos nacionales (Política Nacional, Protocolo de Coordinación General del Sinae, etc.) y de sistematización de procesos municipales.

El trabajo regional desarrollado en 2016 fue integrado, sistematizado y publicado en 2019 como "Orientaciones metodológicas para la planificación. Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016". Accesible en:  
<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/orientaciones-metodologicas-para-planificacion-apuntes-sobre-experiencia>

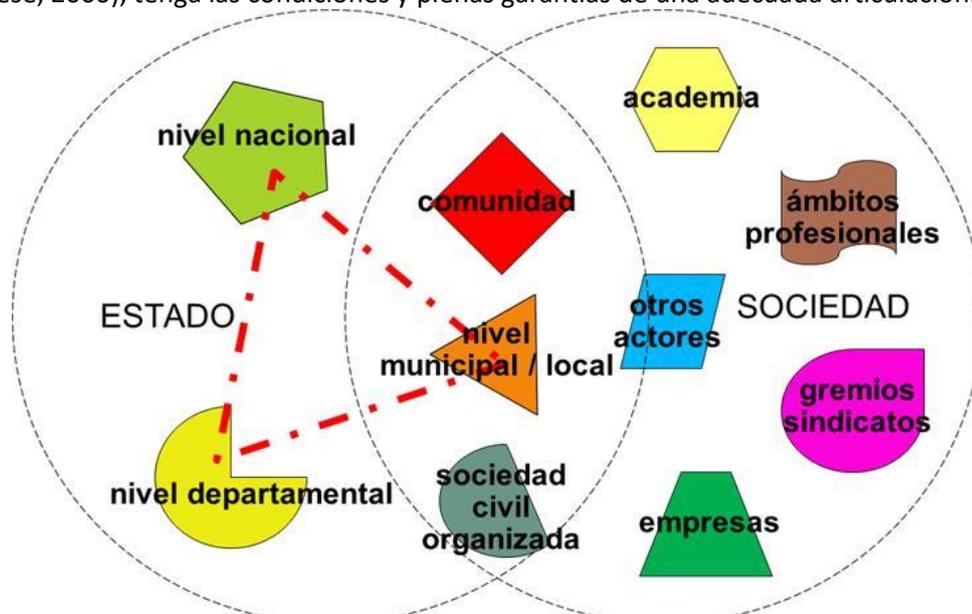
# Sobre el QUIÉNES

Con algunas excepciones como las Mesas de Desarrollo Rural y las Mesas de Convivencia Ciudadana, la mayoría de estos nuevos ámbitos transversales al Estado uruguayo que se proponen prácticas en red, tienen una fuerte impronta “intra-estatal” (redes intra-estatales), es decir que están protagonizados por miembros de las instituciones del Estado, principalmente técnicos y técnicas (profesionales de diversas disciplinas) de esos organismos. Si bien esto es un avance en el abordaje habitual de las problemáticas, no es suficiente a la hora de la pretendida resolución de las mismas, dado que buena parte del conocimiento del problema y también de su solución, radica en el ámbito social extendido.



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

En este sentido, es necesario no perder de vista esta perspectiva para habilitar los canales pertinentes para que esa participación y práctica, ahora en redes mixtas “socio-gubernamentales” (H. Poggiese, 2000), tenga las condiciones y plenas garantías de una adecuada articulación.

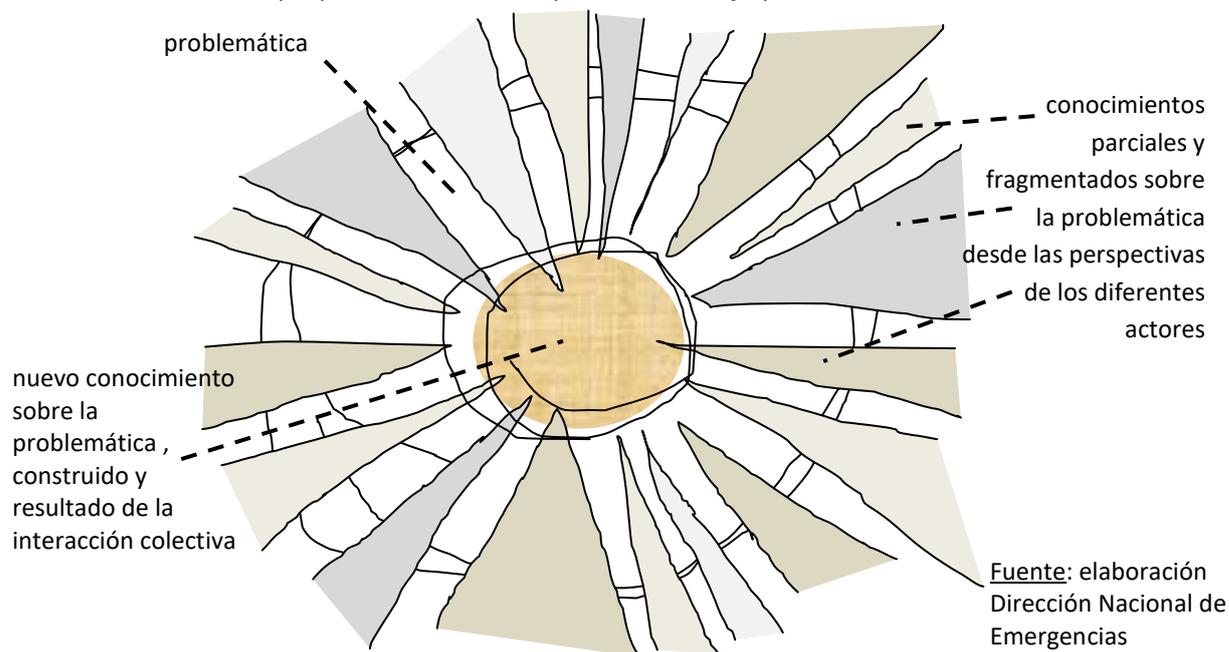


Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Ninguno de los problemas complejos e integrales de la realidad que se proponen abordar estas políticas con este tipo de diseño institucional, puede prescindir de la participación de los actores sociales para verdaderamente abordar de manera acabada la problemática que le corresponde.

Si así no fuera, se podría estar pretendiendo subsanar tan sólo una falencia de épocas y modas anteriores de hacer políticas (neoliberales), donde el paradigma hegemónico de efectividad en las mismas fue el abordaje “focalizado” que promovía enfocar sectorialmente, segmentadamente, recortadamente, tomando fragmentos de la realidad sumamente pequeños con la pretensión de que de esa forma sí era factible transformar esas pequeñas realidades. La evidencia ha demostrado sobradamente que cuando se trata de problemas estructurales, ese enfoque, en el mejor de los casos, puede considerarse un primer paso -o tan sólo uno-, dado que la integralidad y complejidad de la problemática no puede ser abordada a partir de fragmentos o partes que la componen parcialmente y de manera aislada. La realidad no es una “sumatoria de partes”. Se ha comprobado que lo complejo no se puede simplificar, sino más bien hay que contar con herramientas que permitan un abordaje de la complejidad tal cual está dada en la realidad. Es por ello que si no se incorpora el resto de actores sociales y tan sólo se trabaja a partir de los actores intra-estatales, se estaría ensayando subsanar en parte la fragmentación de la acción de las políticas con el enfoque anterior, pretendiendo que éstas ahora “estén articuladas” y con ello se le dé más coherencia y sinergia a la acción del Estado.

Pero esto no contribuye con el conocimiento real, complejo y profundo que es necesario tener del problema o la problemática concreta de la realidad en cuestión. Y ello va en detrimento con la posibilidad de formular propuestas adecuadas para su abordaje y resolución.<sup>46</sup>



<sup>46</sup> Es el segundo de los cinco techos de calidad que tiene la gestión de un gobierno, según Carlos Matus ("Experiencias para Compartir": Planificación y Gobierno - <https://www.youtube.com/watch?v=RjE7mDEfAW8&t=41s> )

- 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 posibles la mismo)
- 3) formular buenas propuestas para abordar esos problemas (que siempre será hasta donde se los conoce)
- 4) examinar estratégicamente la viabilidad de la implementación de las propuestas (que no sean teóricas o hipotéticas)
- 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”)

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 en red, en este caso ya de carácter mixto, socio-gubernamental. 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.

Siguiendo a Carlos Matus, lejos está de ser un mero planteo demagógico discursivo 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, y además como dijimos anteriormente, no es el único tipo de conocimiento necesario para trabajar en los problemas de la acción. Basta que un actor involucrado (o varios) sostenga una posición diferente y/o incluso contraria a la de la mayoría, fundamentada o no, ya que eso construye 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.

El proceso de planificación regional realizado en 2016 y retomado en 2018 y 2019 se orientó al ámbito intra-estatal. Como dijimos, transitaron por el proceso de talleres de planificación regional (desarrollado en cuarenta jornadas) cuatrocientas cincuenta personas que provenían de las diferentes instituciones que forman parte del Sistema a nivel territorial. Este dato ya implica de por sí en Uruguay una acción desafiante y constructiva, dado que no son habituales este tipo de procesos intensos de trabajo participativo<sup>47</sup> de planificación dentro del Estado y con esa diversidad interinstitucional de actores.

Si bien hay experiencias de participación comunitaria en algunos procesos puntuales<sup>48</sup>, la gestión integral de riesgos en Uruguay todavía no cuenta con canales explícitos y formulados específicamente para incorporar a la sociedad de manera franca y clara. Al momento y luego de recién haber cumplido diez años con este nuevo formato que le da la Ley N° 18.621, se comprende que esto se debe a que el Sistema no tiene la madurez suficiente, en el sentido de que los actores intra-estatales todavía se encuentran en proceso de asimilación y aprendizaje de esta nueva estructura y las prácticas correspondientes que demanda (de la naturaleza compleja e integral que venimos exponiendo).

En el sentido de ir subsanando esta situación, en septiembre de 2019 la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos aprobó la primera Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030), luego refrendada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 66/020, donde se proponen dos tipos de canales estables para la participación social en la gestión integral de riesgos: 1) a través de una línea orientada al seguimiento y control social, desplegada a través de Foros Departamentales y Nacional periódicos de rendición de cuentas y monitoreo de implementación de la Política y Planes; 2) a través de la participación en la elaboración conjunta de herramientas diagnósticas (mapas de percepción social de riesgos, mapas de riesgo, matrices de riesgo, inventarios de recursos, sistemas de alerta temprana, etc.) y propositivas (planes de evacuación, planes de emergencias y contingencias, planes de continuidad de servicios esenciales, pero también se espera participen de los planes de gestión integral de riesgos) en los territorios que habitan y con los actores inter-institucionales y estatales que corresponda con el nivel de gestión del

---

<sup>47</sup> Utilizamos el término para describir técnicamente el tipo de práctica de planificación, dejando de lado aquel uso que refiere exclusivamente a la participación comunitaria.

<sup>48</sup> Experiencias orientadas por algunas organizaciones no gubernamentales, o acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional de Voluntariado, entre otros.

que se trate. Pero también en las tareas de sensibilización y preparación de la población (voluntariado, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Estas prácticas en redes mixtas socio-gubernamentales, finalmente se espera que den como resultado una acabada gestión integral de los riesgos de emergencias y desastres en Uruguay y un actor-red mixto Sinae más complejo e integral, con prácticas y capacidades que le permitan abordar adecuadamente los cometidos que le encomienda la Ley.

La experiencia que está dejando la emergencia nacional sanitaria declarada en Uruguay el 13 de marzo de 2020 por la pandemia de Covid-19, va dando cuenta de esta necesidad de abordar este tipo de gestión integral de una manera no sólo transversal sino también holística dadas las múltiples afectaciones en la diversidad de planos y ámbitos de desenvolvimiento del país y las múltiples situaciones de vulnerabilidad, exposición e incertidumbre existentes y como resultado de la construcción social de nuestro territorio frente a una peligrosidad desconocida.

# Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030)

Esta Política Nacional es resultado de un recorrido que se retroalimentó con diferentes situaciones de trabajo.

Se originó a partir del proceso intraestatal y participativo de planificación regional desarrollado a instancias de la Dirección Nacional de Emergencias con el conjunto de actores que componen el Sistema Nacional de Emergencias, de los diecinueve departamentos del país, con la participación de más de cuatrocientas cincuenta personas y durante cuarenta jornadas de trabajo en diferentes puntos de todo el territorio nacional, durante el año 2016.

Posteriormente, en el año 2017, se inició un primer borrador de trabajo que ensayó el encuentro entre los insumos y aportes elaborados en el proceso de planificación regional con el marco conceptual actualizado al año 2015 a nivel mundial y a partir de las enseñanzas y reflexiones derivadas del Marco de Sendai (2015-2030).

Más adelante, en el año 2018, con la colaboración del consultor que desarrolló las bases para el proyecto de decreto reglamentario de la Ley N° 18.621 de creación del Sinae, se elaboró una nueva versión de la Política Nacional ahora en diálogo con esa Reglamentación.

Finalmente, en 2019, el Prosecretario de Presidencia de la República pone a consideración de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos su tratamiento, y allí se resuelve crear un Grupo de Trabajo ad-hoc que proceda a revisar el documento propuesto, reuniendo a personal técnico y profesional de diferentes áreas de los distintos Ministerios que componen dicha Junta.

En sesión de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos del día 24 de septiembre de 2019, se aprueba la presente Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030). Luego, el Poder Ejecutivo refrenda esta Política Nacional a través del Decreto N° 66/020 el 17 de febrero de 2020.

Integran la misma cinco capítulos.

El primero de ellos, remite a modo de “introducción y Contexto” de la Política, aportando elementos tales como “Antecedentes del proceso”, “Marco normativo”, “Identificación de algunos problemas de gestión del riesgo en Uruguay” y “Marco conceptual de la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres”.

El segundo, refiere al “Escenario 2030, el sentido de la política”, donde se describe la “Visión de cambio”, la “Finalidad de la política”, los “Principios” de la misma y sus “Alcances”.

El tercer capítulo contiene la política propiamente dicha, presentando los “Ejes estratégicos y medidas de la política” y describiendo cada uno de ellos: 1. “Producción y gestión de conocimiento e información sobre el riesgo de emergencias y desastres”; 2. “Cultura de gestión de riesgos y comunicación”; 3. “Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales”; 4. “Gestión prospectiva del riesgo de emergencias y desastres”; 5. “Gestión Correctiva del riesgo de emergencias y desastres”; 6. “Gestión compensatoria del riesgo de emergencias y desastres: capacidad de respuesta y resiliencia”; 7. “Recuperación y reconstrucción”.

El capítulo cuarto hace foco en los “Instrumentos de implementación de la política” estructurados a partir del Plan Nacional de Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Emergencias y Desastres: Programa de educación y capacitación para la cultura preventiva; Programa de identificación y evaluación del riesgo y gestión del conocimiento; Sistema Nacional de Información de la Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres; Programa de gestión centrada en las personas, con perspectiva de derechos humanos; Programa de comunicación social efectiva sobre riesgo; Programa de participación y toma de decisiones; Programa de movilización y asignación solidaria de recursos para la gestión integral de riesgos de emergencias y desastres; y Mecanismo de coordinación y cooperación internacional.

El quinto y último capítulo hace referencia a la “Gestión de la política” y en ese aspecto presenta los “Dispositivos de articulación”, los “Mecanismos de seguimiento y evaluación”, y finalmente presenta lo referido a “Transparencia y rendición de cuentas”.

La política nacional se organiza a partir de siete ejes estratégicos, los que a su vez se componen de una serie de medidas específicas a ser implementadas.

Los ejes estratégicos que se despliegan en el tercer capítulo, se han definido a partir de las particularidades del riesgo en Uruguay, las características históricas, sociales y culturales del país, así como de su estructura de gestión política y administrativa. En su definición, se han utilizado las cuatro prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, así como el enfoque de gestión del riesgo por procesos que define los componentes prospectivo, correctivo y compensatorio.

Los primeros ejes estratégicos son de carácter transversal, puesto que se conciben como mecanismos para crear las condiciones necesarias para una gestión efectiva y sustentable:

1. Producción y gestión de conocimiento e información.
2. Cultura de gestión de riesgos y comunicación.
3. Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales.

Un segundo grupo de ejes estratégicos está compuesto por las tres prácticas complementarias de gestión:

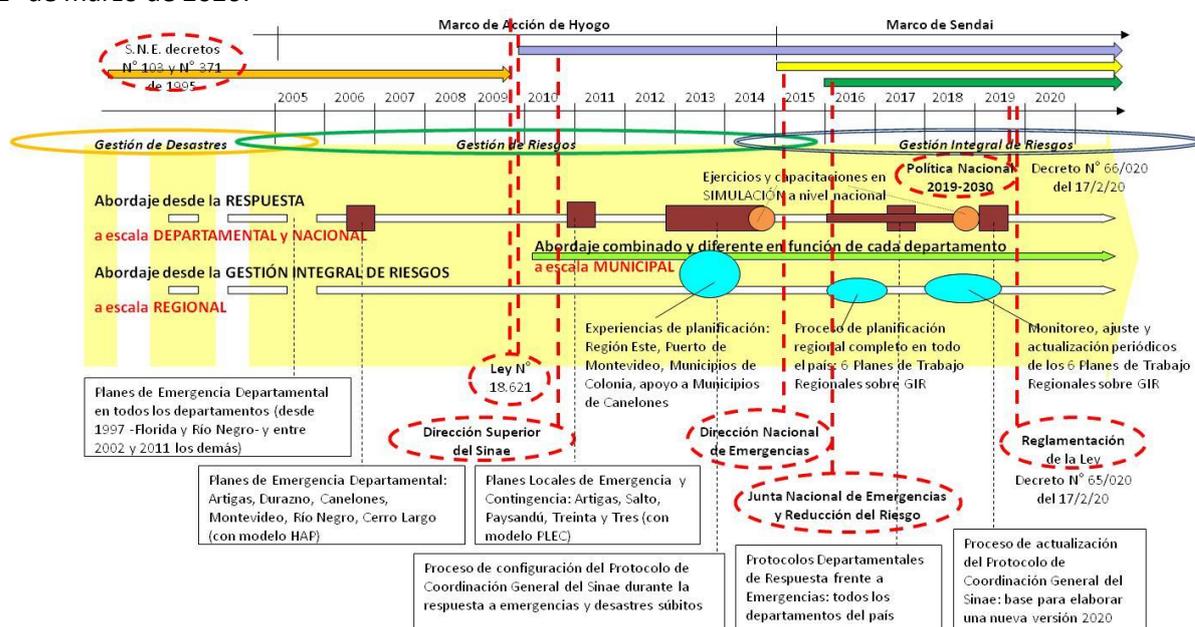
4. Gestión prospectiva.
5. Gestión correctiva.
6. Gestión compensatoria.

Finalmente, se establece un último eje estratégico cuya aplicación se da mayoritariamente en el contexto de la emergencia (post-impacto) y la gestión compensatoria, pero que por su naturaleza incluye elementos prospectivos y correctivos también:

7. Recuperación, reconstrucción y medios de vida.

# Desde el Área Planificación de la Dirección Nacional de Emergencias

Consignamos a modo de síntesis algunos hitos del Sinae haciendo foco en materia de Planificación al 1° de marzo de 2020:



Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias

Hacemos foco en la elaboración participativa intra-estatal de seis **Planes de Trabajo Regionales** (2016) a partir de problemas concretos de la realidad regional y su actualización periódica (2018, 2019). Todas las **líneas de trabajo regional integradas y actualizadas en el primer semestre 2019** son:

1. Articulación con el Poder Judicial
2. Materiales peligrosos
3. Protocolos interinstitucionales departamentales de respuesta a emergencias
4. Matriz de riesgos
5. Inventario de recursos
6. Control de vectores
7. Proyecto UPM(2)
8. Conciencia y difusión / campañas de prevención y concientización de la población
9. Capacitación intra-sistema y extra-sistema
10. Visibilización del Sinae

Fuente: elaboración Dirección Nacional de Emergencias



### Algunos avances en clave de Gestión Compensatoria del Riesgo

- Diecinueve (19) departamentos con **Protocolos interinstitucionales de Respuesta** frente a emergencias aprobados por sus respectivos Comités Departamentales de Emergencias.
- **Intercambio de protocolos** entre departamentos en el marco de los Planes de Trabajo y los Encuentros Regionales.
- **Ejercicio de simulación** 2018 para poner a prueba los protocolos interinstitucionales departamentales (en conjunto con Área Capacitación de la Dirección Nacional de Emergencias - Sinae).
- Sistematización y fichaje de los 19 **Protocolos departamentales interinstitucionales de Respuesta** frente a emergencias para su publicación en la web del Sinae.
- Elaboración de **documento base para la actualización del Protocolo de Coordinación General del Sinae durante la respuesta a emergencias y desastres** con aportes departamentales, regionales y nacionales (Grupo de Trabajo ad-hoc de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos).
- Talleres departamentales y en la Dirección Nacional de Emergencias de **evaluación de la respuesta** a las inundaciones de Junio de 2019 (Protocolo 1.12) (en conjunto con Área Capacitación de la Dirección Nacional de Emergencias - Sinae).
- **Ciclo de trabajo** (intra-estatal e interno del Sinae) con motivo del **emprendimiento UPM(2)** y sus proyectos concomitantes (FFCC Central y Terminal portuaria).
- **Capacitación en la elaboración de Protocolos y Proyectos de reducción de riesgos**, desarrollada por el Centro de Estudios, Análisis y Comunicación del Uruguay (CEADU) a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en 2017.
- **Capacitación en Simulaciones y Simulacros**, desarrollada por el Centro de Simulaciones de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquía (Colombia) en 2014 y en 2019.
- **Capacitación en Sistema de Comando de Incidentes (SCI)**, desarrollado por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en 2019.
- **Guías para planificar** y realizar **ejercicios de simulación** (Sinae, 2015)
- **Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030.**
- **Reglamentación** de la Ley 18.621.

## Algunos avances en clave de Gestión Correctiva y Gestión Prospectiva del Riesgo

- Seis **Planes de Trabajo Regional** elaborados en 2016 y actualizados en 2018 y 2019, correspondientes a las seis regiones en las que se dividió el país para este trabajo de planificación participativa intra-estatal en materia de gestión integral de riesgos.
- **Insumos** para la Gestión Correctiva y la Gestión Prospectiva en la planificación regional, presentaciones realizadas en los encuentros regionales: - *Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050* / Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); - *Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial* / Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; - *Plan Nacional de Adaptación de Ciudades e Infraestructura* / Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (SNRCC); - *Plan Nacional de Adaptación del Agro* / Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (SNRCC).
- **Agregación de actores** en el marco de los CDE y Cecoed que contribuyen a la GIR desde la Gestión Correctiva y la Gestión Prospectiva (en sintonía con la composición de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos).
- Primera aproximación para establecer una “línea de base” en materia del trabajo de los CDE y Cecoed con el tercer nivel de gobierno de sus departamentos y analizar la **situación de la GIR en el nivel municipal**.
- **Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030**.
- **Reglamentación** de la Ley 18.621.
- **Publicación** (2019): *ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA PLANIFICACIÓN. Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016*; sistematización de la práctica.
- Mesa Redonda “**Gestión de riesgos e incertidumbres. La producción de conocimiento y la toma de decisiones**”; organizada en forma conjunta con el Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos (CEIL) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar) y con la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), realizada el 23 de agosto de 2017, en FHCE. Enlace [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=8&v=z3gkQNB8jeU&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=8&v=z3gkQNB8jeU&feature=emb_logo)
- Mesa Redonda “**Producción de conocimiento en la construcción de políticas públicas**”; organizada en forma conjunta con el Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos (CEIL) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar), realizada el 11 de octubre de 2017, en FHCE. Enlace [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=2&v=1HtWL457rgM&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=1HtWL457rgM&feature=emb_logo)
- “**Mesas de diálogo y reflexión. La gestión integral de riesgos en Uruguay**”; realizada el 4 de octubre de 2019 en el marco de la Semana de la Reducción del Riesgo y el festejo de los 10 años de la Ley N° 18.621 de creación del Sistema Nacional de Emergencias (2009), en Hotel Holiday Inn Montevideo. Enlace <https://www.youtube.com/watch?v=qmPy5hXMmSY>
- **¿Cómo ser Sistema?** Trabajo en “red” / “Redes de trabajo”: - interinstitucionalidad / intersectorialidad / interdisciplinariedad; - entre niveles de gestión: nacional – departamental – municipal (entre departamentos, también); - planificación-gestión, concretar efectivamente las decisiones que se toman colectivamente.
- **Intercambio de experiencias** con otros “**sistemas**” transversales del Estado uruguayo (Sistema Nacional de Cuidados; Sistema Nacional de Respuesta a la variabilidad y el cambio climático; etc.).

# Consideraciones finales

A más de veinticinco años de creación del Sistema centrado en la respuesta por Decreto (1995) y a más de diez de creación del Sistema Nacional de Emergencias centrado en la gestión integral de riesgos por Ley (2009), entendemos que Uruguay ha realizado un salto cualitativo en esta materia; incluso acompañando a su manera y con sus tiempos, los procesos de conceptualización, adaptación, ajuste y reconceptualización que ha habido en todos estos años a nivel mundial.

Hoy, tanto su estructura como la propuesta que sostiene en términos conceptuales y metodológicos, entendemos que se ajusta a la vanguardia de este tipo de dispositivos a nivel global, y ensaya alternativas reales y con prácticas concretas a los abordajes tradicionales existentes en la región.

Si bien los resultados en materia de planificación-gestión no pueden considerarse exitosos plenamente, tienen el valor de enmarcarse en la lógica de un proceso lento de transformaciones culturales y organizacionales que llevará tiempos que trascienden gestiones (quinquenales) e incluso décadas.

A pesar de ello, Uruguay es uno de los pocos países donde se identificó a su sistema nacional de gestión de riesgos como el ámbito adecuado para gestionar la pandemia por Covid-19. Esto habla de un Sinae con una estructura apropiada, con potencialidad y versatilidad, que facilita abordar la complejidad e integralidad, pero también mejora las condiciones de la gobernabilidad, de una emergencia de esta envergadura. Implica que nuestro Sinae, a pesar de los altos niveles de incertidumbre en relación a esta pandemia que se transita a nivel global, permite el balance permanente que involucra la diversidad y gravedad de variables a gestionar, entre medidas y contra-medidas de alto impacto. También, que puede dar cuenta del tipo de riesgo sistémico que el siglo XXI nos presenta como desafío.

Finalizando esta presentación, entendemos que el QUÉ, el CÓMO, y el QUIÉNES del Sinae son tres modos de entrar a este Sistema complejo e integral que se retroalimentan y deben ser visibilizados para poder abordarlos y atenderlos de manera coherente y adecuada a ese nivel de complejidad e integralidad.

La propuesta que aportamos desde Planificación, estimamos que se ajusta a esos niveles de exigencia y en estos años demostró su factibilidad y pertinencia, y continuó abonando el proceso de transformación de la cultura y la práctica organizacional, al mismo tiempo que contribuyó a encarnar las últimas conceptualizaciones en materia de gestión integral del riesgo.

Esperamos que la Política Nacional y los Planes Nacionales quinquenales correspondientes (2020-2024 y 2025-2029), contribuyan a robustecer el Sistema y a darle una renovada y actualizada orientación a la acción en materia de gestión integral del riesgo hasta el año 2030 en Uruguay en sintonía con los procesos de nivel global.

# Bibliografía

- Barrán, José Pedro (1990): *HISTORIA DE LA SENSIBILIDAD EN EL URUGUAY. TOMO 1. LA CULTURA "BÁRBARA": 1800-1860*; Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias; Montevideo; págs. 17 y 18.
- Barrán, José Pedro (1993): *HISTORIA DE LA SENSIBILIDAD EN EL URUGUAY. TOMO 2. EL DISCIPLINAMIENTO 1860-1920*; Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias; Montevideo; págs. 17 y 18.
- Brugnoni, Jorge Pablo (2019): *LOS DESASTRES COMO FACTORES DE CAMBIO INSTITUCIONAL. Estudio comparado de la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y las inundaciones de 1959 en Uruguay*; tesis de doctorado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- 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.
- Dueñas Molina, Carlos (2018): "¿Por qué hay que hablar de resiliencia cuando tratamos de gestión del riesgo de desastres?"; Revista digital Nº 10 · Julio-diciembre 2018 Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.
- Etcheveste, Nicolás; Morroni, Walter; Pimás, Lucía; Urtado, Lucía; Velázquez, Odorico (2019): "Informe general: Aportes al diseño de líneas de trabajo 2019-2020 para las Juntas Departamentales de Drogas de Durazno, Río Negro y Soriano"; Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos (CEIL) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar) y Cooperativa Hincapié, para la Junta Nacional de Drogas de Presidencia de la República; mimeo.
- 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.
- González, Silvia; Barrenechea, Julieta; Gentile, Elvira y Natenzon, Claudia (1998): "Riesgos en Buenos Aires. Caracterización preliminar"; ponencia presentada en el Seminario de Investigación Urbana *El Nuevo Milenio y lo Urbano*; Instituto de Investigaciones Gino Germani, Instituto de Geografía y CEUR-CEA de la UBA; Instituto del Conurbano UNGral. Sarmiento, y Universidad de Quilmes; ponencias publicadas en formato electrónico; Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre de 1998.
- Lavell, Allan (2001): "Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición".  
<https://www.semanticscholar.org/paper/Sobre-la-gesti%C3%B3n-del-riesgo%3A-apuntes-hac%C3%ADa-una-Thomas/6f0b97945f062081e66921df59511cb5ae9cb884>
- Matus, Carlos "Experiencias para Compartir": Planificación y Gobierno -  
<https://www.youtube.com/watch?v=RjE7mDEfAW8&t=41s>
- Matus, Carlos (1998): *TEORÍA del JUEGO SOCIAL*; ediciones de la UNLa (Universidad Nacional de Lanús), Colección Planificación y Políticas Públicas, 1ra. edición 2007, Argentina.
- Morroni, Walter (2019): *ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA PLANIFICACIÓN. Apuntes sobre la experiencia de planificación regional participativa intra-estatal 2016*; Dirección Nacional de Emergencias (Sinae) de Presidencia de la República y Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO); Montevideo, Uruguay.
- Narváez, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo (2009): *LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: un enfoque basado en procesos*; Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN; Lima, Perú.

- Natenzon, Claudia (1995): *CATÁSTROFES NATURALES, RIESGO E INCERTIDUMBRE*; FLACSO / Serie Documentos e Informes de Investigación Nro. 197; Buenos Aires, diciembre 1995.
- Natenzon, Claudia (1998): "Riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre. Desastres por inundaciones en Argentina"; exposición realizada en el Seminario sobre "Problemas ambientales e vulnerabilidad. Abordagens integradoras para o campo da Saude Publica"; dictado el 25 de junio de 1998, en el FIO CRUZ, Ministerio de la Salud, de Río de Janeiro, Brasil.
- 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 – UNDRR (2015): *GAR. Informe de EVALUACIÓN GLOBAL SOBRE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2015. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*.  
[https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015\\_SP.pdf](https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf)
- Oliver-Smith, A.; Alcántara-Ayala, I.; Burton, I. y Lavell, A. M. (2016). *Investigación Forense de Desastres (FORIN): un marco conceptual y guía para la investigación*, Integrated Research on Disaster Risk/Instituto de Geografía, UNAM, pp.104.
- ONU (2011): "Informe Uruguay. Diagnóstico del estado de la reducción del riesgo de desastres".
- ONU (2016): "Informe de la evaluación interagencial sobre el estado de la reducción del riesgo de desastres en Uruguay".
- Poggiese, Héctor (2000): "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas sociogubernamentales para un nuevo 'saber-hacer' en la gestión de la ciudad"; en Ana Clara Torres Ribeiro, organizadora (2000) *REPENSANDO A EXPERIÊNCIA URBANA DA AMÉRICA LATINA: questões, conceitos e valores*; CLACSO, colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Grupo de Trabajo "Desarrollo Urbano"; Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (2009) "Consejos Federales y gestión intersectorial en las políticas sociales de Argentina"; XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009
- Poggiese, Héctor; Redín, María Elena y Alí, Patricia (1999): "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad", en *LOS NOVENTA*, Filmus, Daniel (compilador), FLACSO-Eudeba, 1999.
- 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; 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 (2019): Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030); Decreto N° 66/020 del 17/02/20.
- Sinae (2019): Reglamentación de la Ley N° 18.621; Decreto N° 65/020 del 17/02/20.
- UNDRR (2021): *INFORME DE EVALUACIÓN REGIONAL SOBRE EL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – RAR*; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).
- Vazquez-Brust, Diego A.; Claudia E. Natenzon, Jerónimo de Burgos-Jiménez, José A. Plaza-Úbeda y Sergio D. López (2012): "Evaluating the Firm's Environmental Risk: A Conceptual Framework". In: *BUSINESS AND ENVIRONMENTAL RISKS*. Vazquez-Brust and others, editors. Dordrecht – Neederlands, Springer.