

URUGUAY

## SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS



Uruguay **Presidencia**

[gub.uy/sinae](http://gub.uy/sinae)



 **sinae** | SISTEMA NACIONAL  
DE EMERGENCIAS

---

Hacia la gestión integral del riesgo de inundaciones y sequías en Uruguay

INSTITUCIONALIDAD, ABORDAJE CONCEPTUAL y ESTRATEGIA DE TRABAJO

---

**Encuentro regional sobre Sequías, Degradación de tierras y Desertificación:  
monitoreo, caracterización de impactos y acción temprana.**

11 y 12 de octubre de 2023 – Buenos Aires (Argentina)

---

# Hacia la gestión integral del riesgo de inundaciones y sequías en Uruguay

INSTITUCIONALIDAD, ABORDAJE CONCEPTUAL y ESTRATEGIA DE TRABAJO

---

## Contenidos de la presentación

---

- **Sistema Nacional de Emergencias de la República Oriental del Uruguay (Sinae)**
- **Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres**
- **Hacia una Mesa de Análisis de la Situación Hídrica (MASHí)**



¿Qué es el Sinae?

### FINALIDAD

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



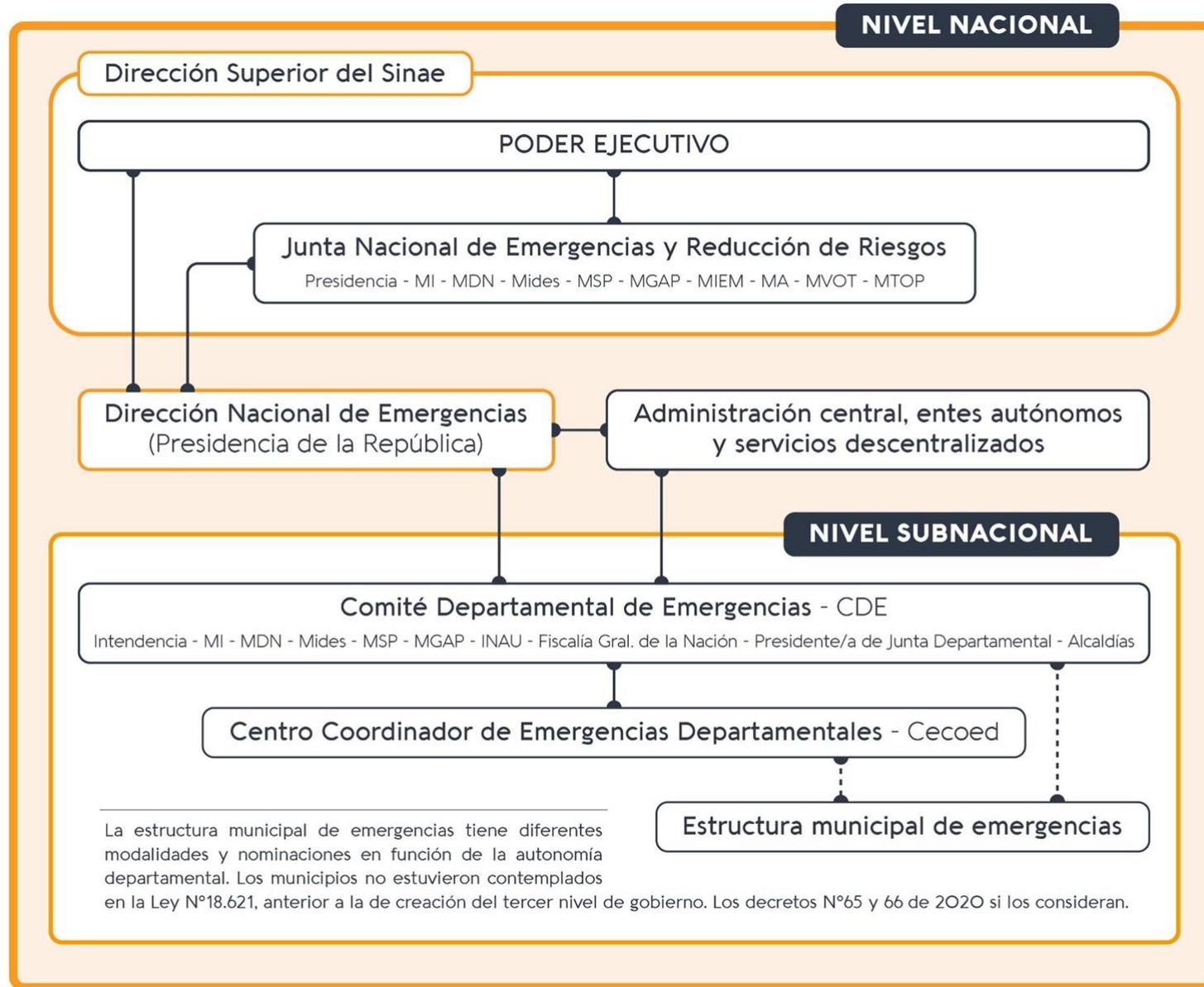
Su objetivo es proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos (de origen natural, siconatural o antrópico) que deriven, o puedan derivar en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible.

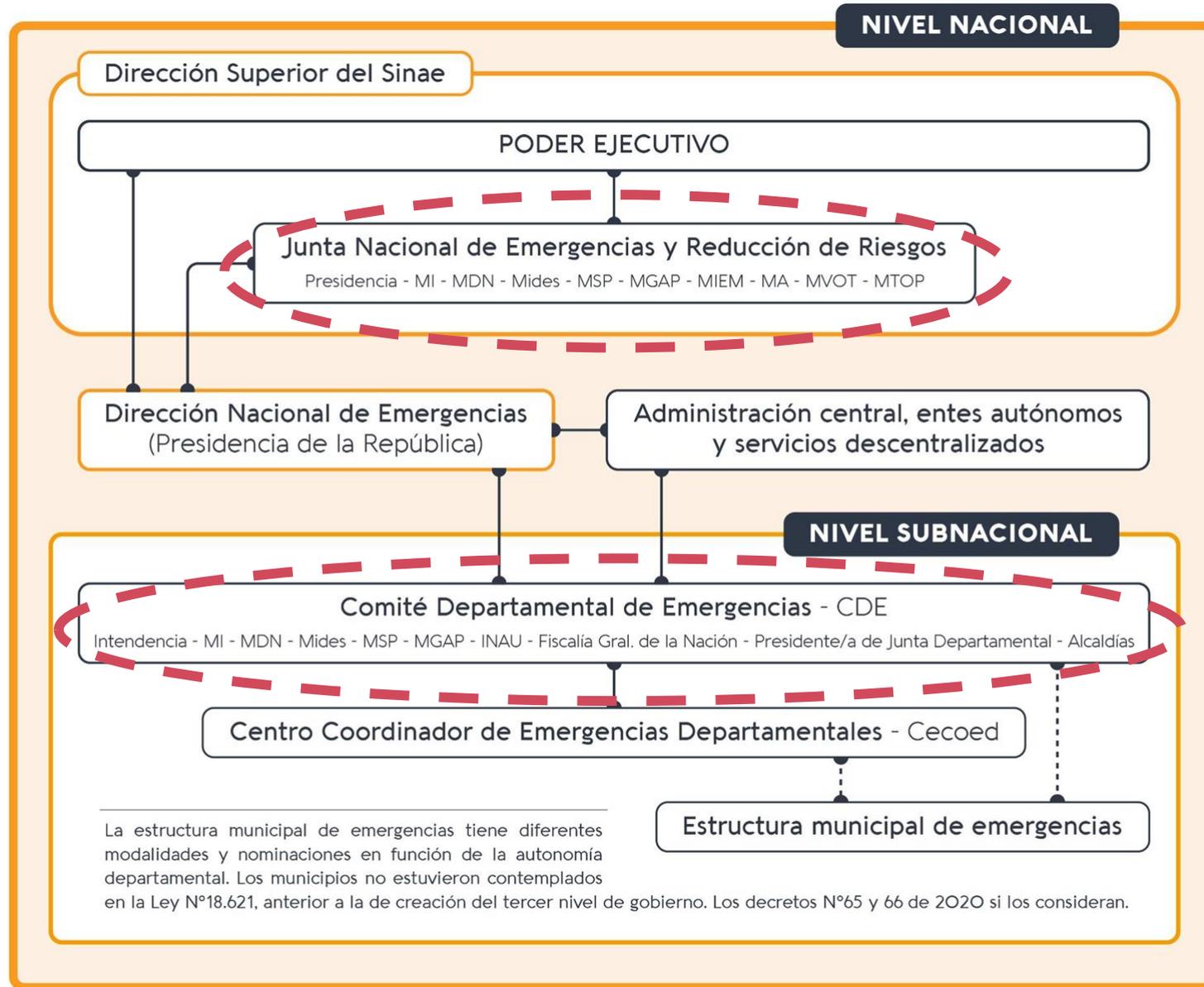
Video institucional





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



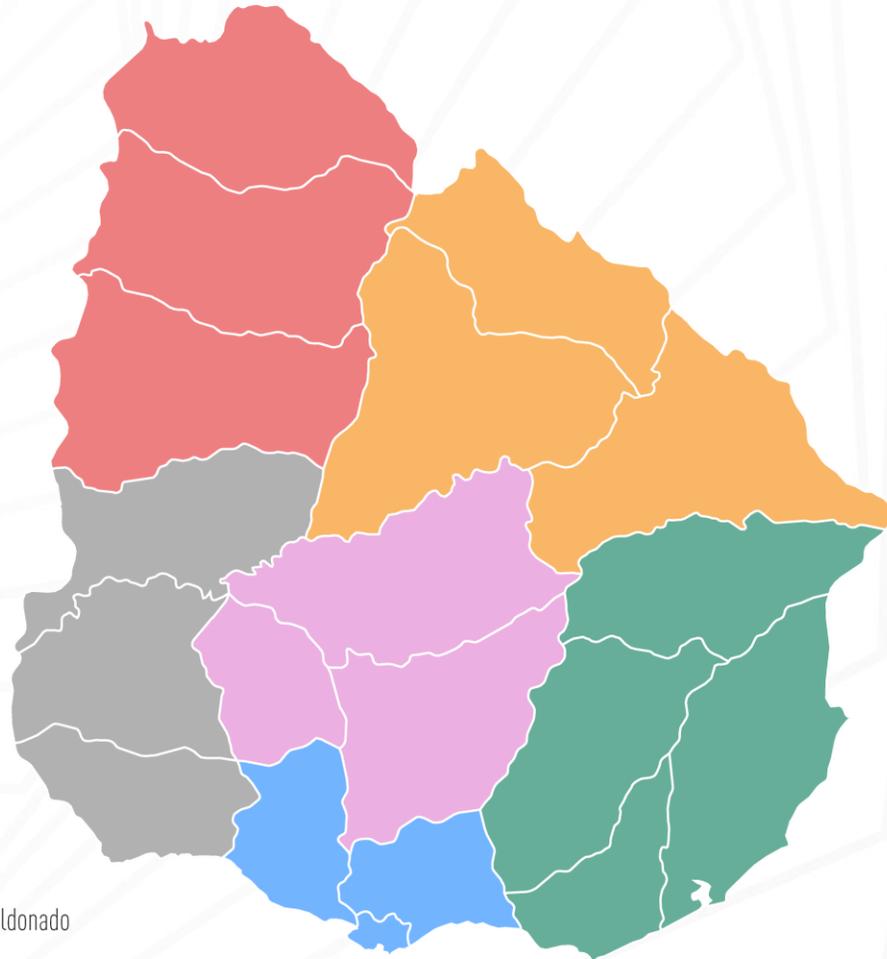




Otros niveles de trabajo del Sinae

## REGIONES

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



### TRABAJO REGIONAL

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

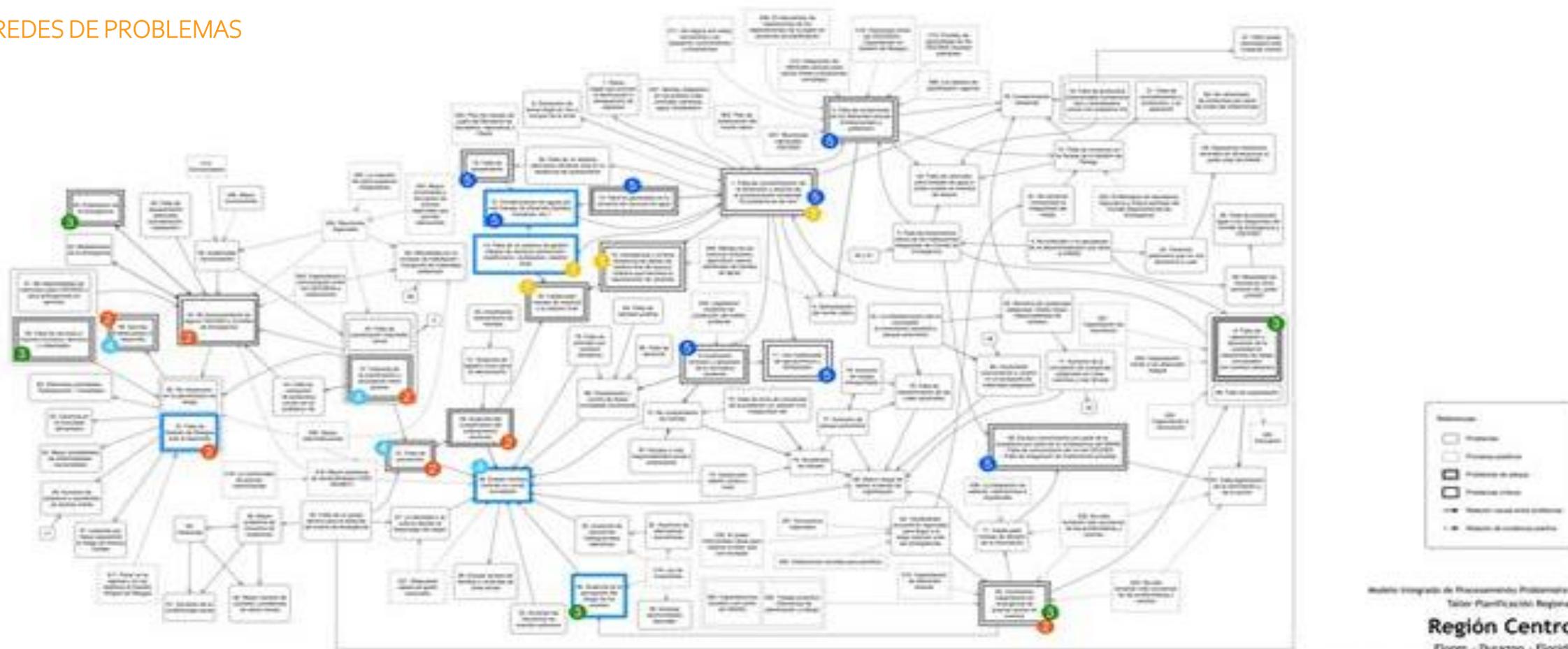


REDES DE TRABAJO





REDES DE PROBLEMAS



Modelo Integrado de Recomendaciones Preliminares  
Tabla Planificadora Regional  
**Región Centro**  
Flores - Durazno - Florida  
29 y 30 de Septiembre y 07, 08 y 09 de Octubre de 2016  
Durazno - Trinidad - Florida



Frete de ataque 2

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

E2	Tareas Específicas	Plazo	Responsables
A1	A) Relevamiento (industrial, agropecuarias, energía y minería) B) Consulta a la ciudadanía y actores clave	A) 90 días  B) 90 días	A) MGAP, MEM, ID, JRE, OSE, UPE, MO, CC  B) UCELAR, MORS, MI, ID, Municipios
A2	A) Acuerdo de operativos entre actores (Quién o quienes) B) Ejecución de operativos de control	A) 60 días  B) 180 días	A) MGAP, MEM, MDN, MI, Intendencia  B) MGAP, MEM, MDN, MI, Intendencia
A3 y A4	A) Capacitación B) Campaña masivas C) Campaña educativa en centros de enseñanza	A) 180 días B) 180 días C) 180 días	A) MEC, MSP, MI B) MEC, MSP, MI C) MEC, MSP, MI

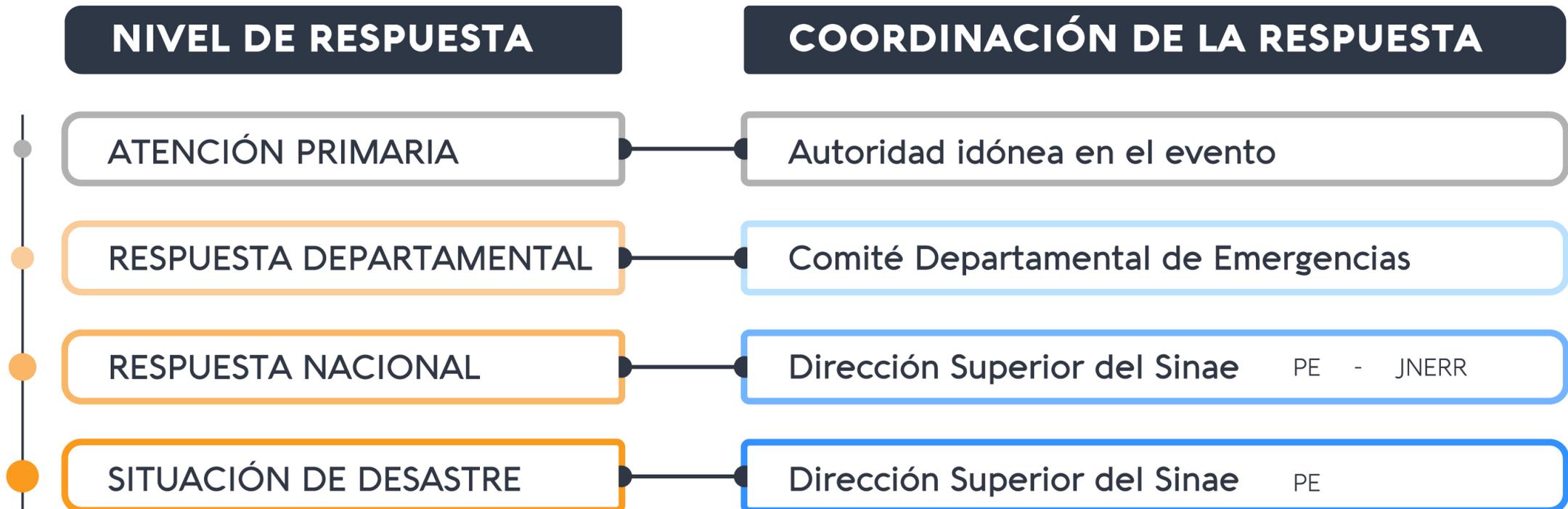


**ARREGLOS/ACUERDOS EN RED**  
interinstitucionales,  
intersectoriales,  
interdisciplinarios





NIVELES DE SUBSIDIARIEDAD



- Poder Ejecutivo (PE)
- Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (JNERR)

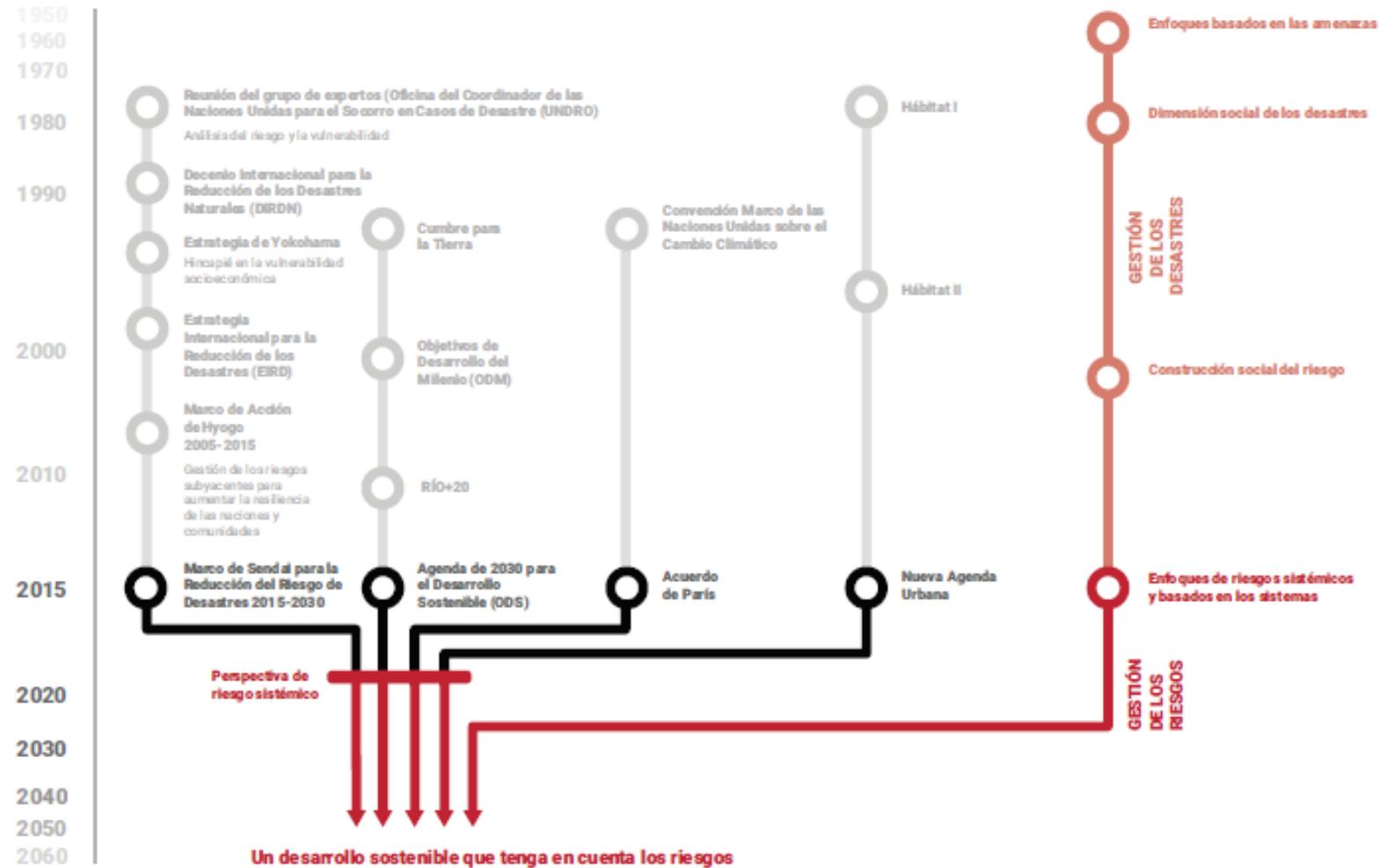


Convergencia de Agendas internacionales

AGENDAS

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

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





Evolución del abordaje



**Fuente:** UNDRR (2019). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Página 2.



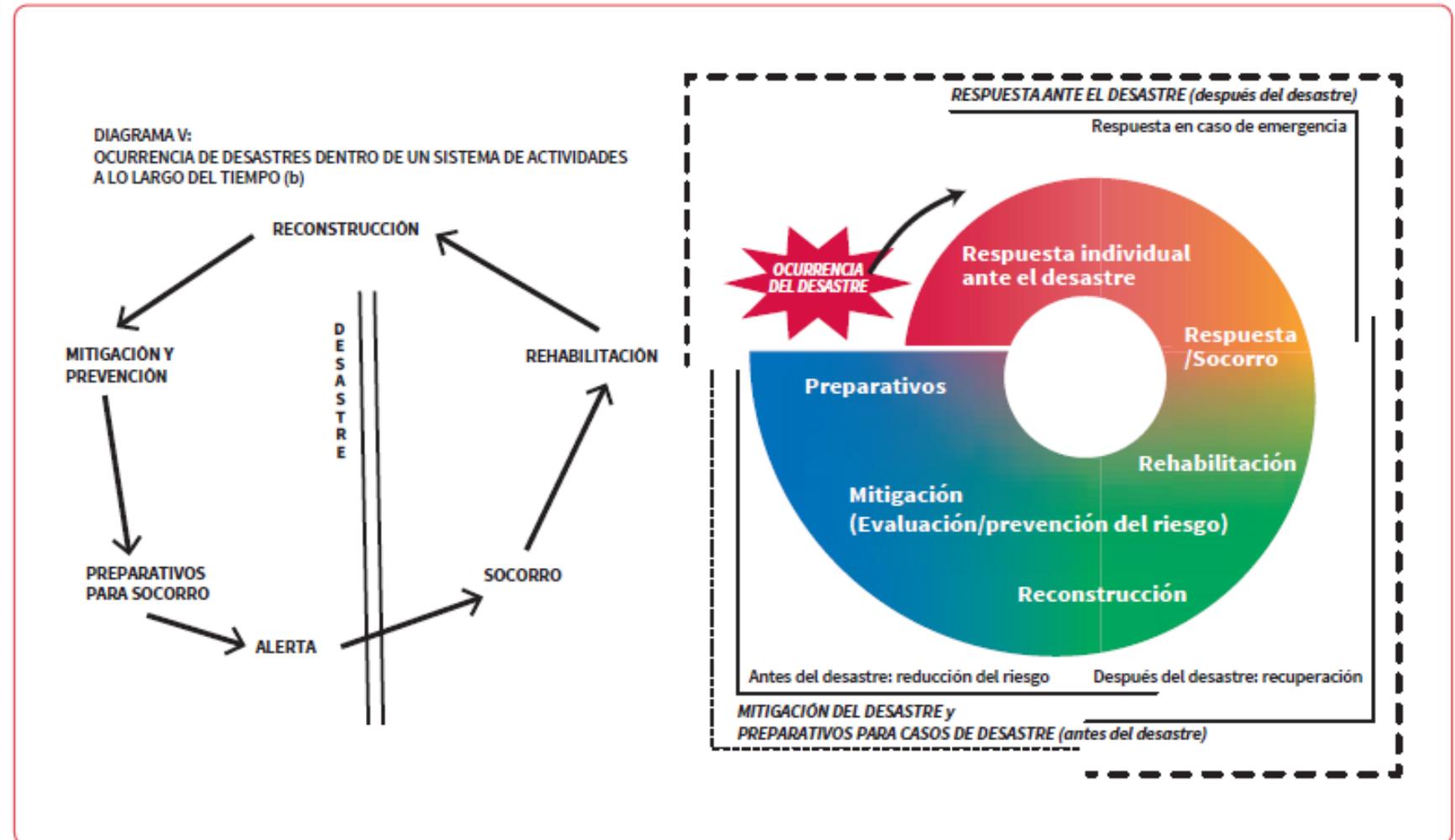
Evolución del abordaje

Catástrofe: paradigma tradicional explicación basada en la causalidad físico-natural (fortuna, fatalidad, algo externo a la sociedad).

ANTES

Hasta Marco de Acción de Hyogo inclusive

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



Fuente: GAR, 2015:35

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



## Evolución del abordaje

“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)



### Evolución del abordaje

Catástrofe: cambio de paradigma, explicación basada en la responsabilidad de los actores al tomar decisiones. También implica dejar de considerar cada catástrofe como ‘producto’ y pasar a tomarla como ‘proceso’.

### AHORA

A partir del Marco de Sendai





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

#### GESTIÓN CORRECTIVA DEL RIESGO

“mitigar o reducir los riesgos existentes invirtiendo en medidas correctivas (...)”.

#### GESTIÓN COMPENSATORIA DEL RIESGO

“tomar medidas para apoyar la resiliencia de los individuos y las sociedades frente al riesgo residual que no puede reducirse de manera eficaz”.

#### GESTIÓN PROSPECTIVA DEL RIESGO

“prevenir o evitar la acumulación de riesgos nuevos o futuros haciendo elecciones de desarrollo que tengan en cuenta el riesgo, también en la recuperación y la reconstrucción tras un desastre”.

**Fuente:** GAR, 2015:281



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

MODELO DE DESARROLLO

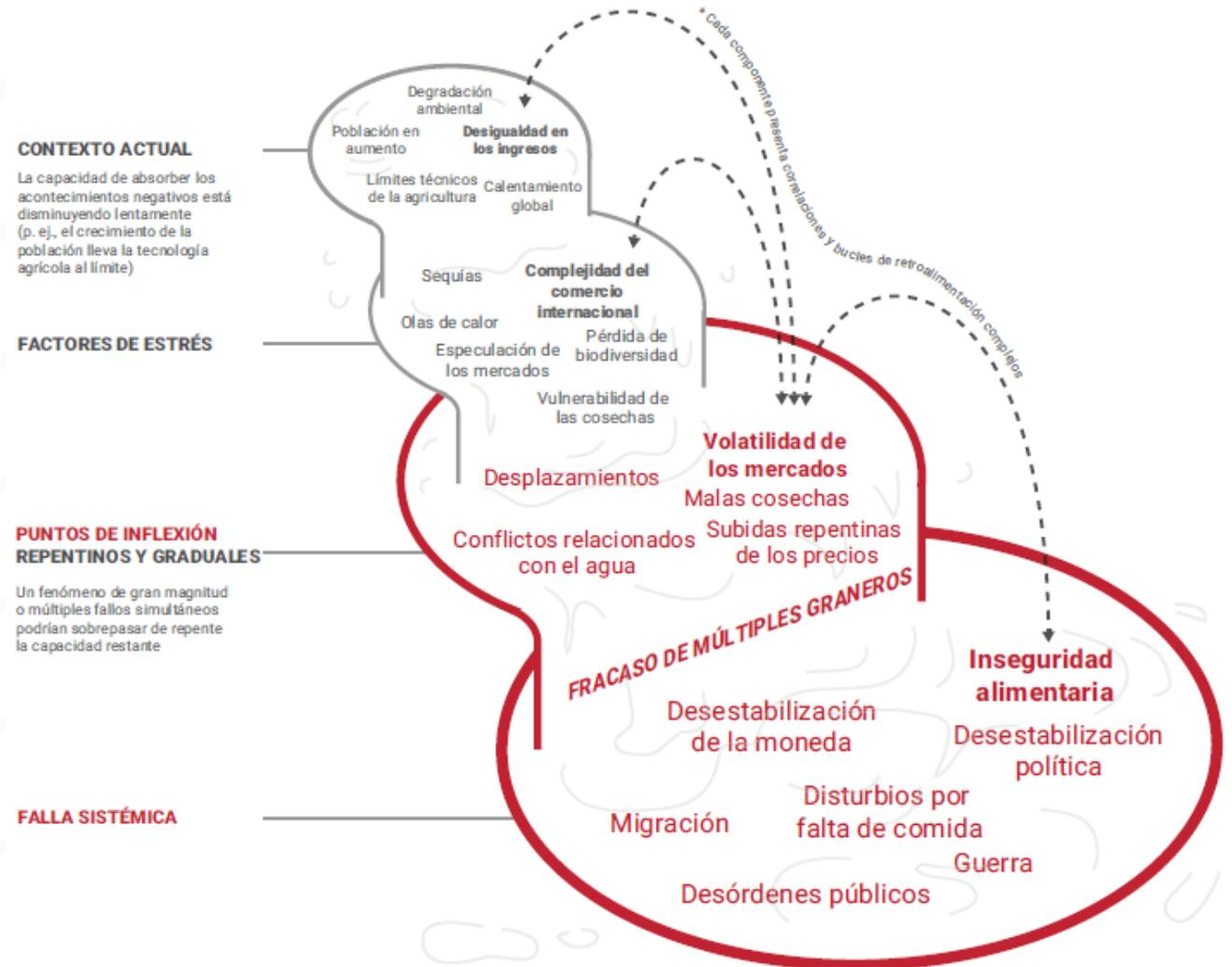
+

MODELO DE DEMOCRACIA

Catástrofe: suele considerarse como disfunción del proceso general del desarrollo.

Sin embargo,

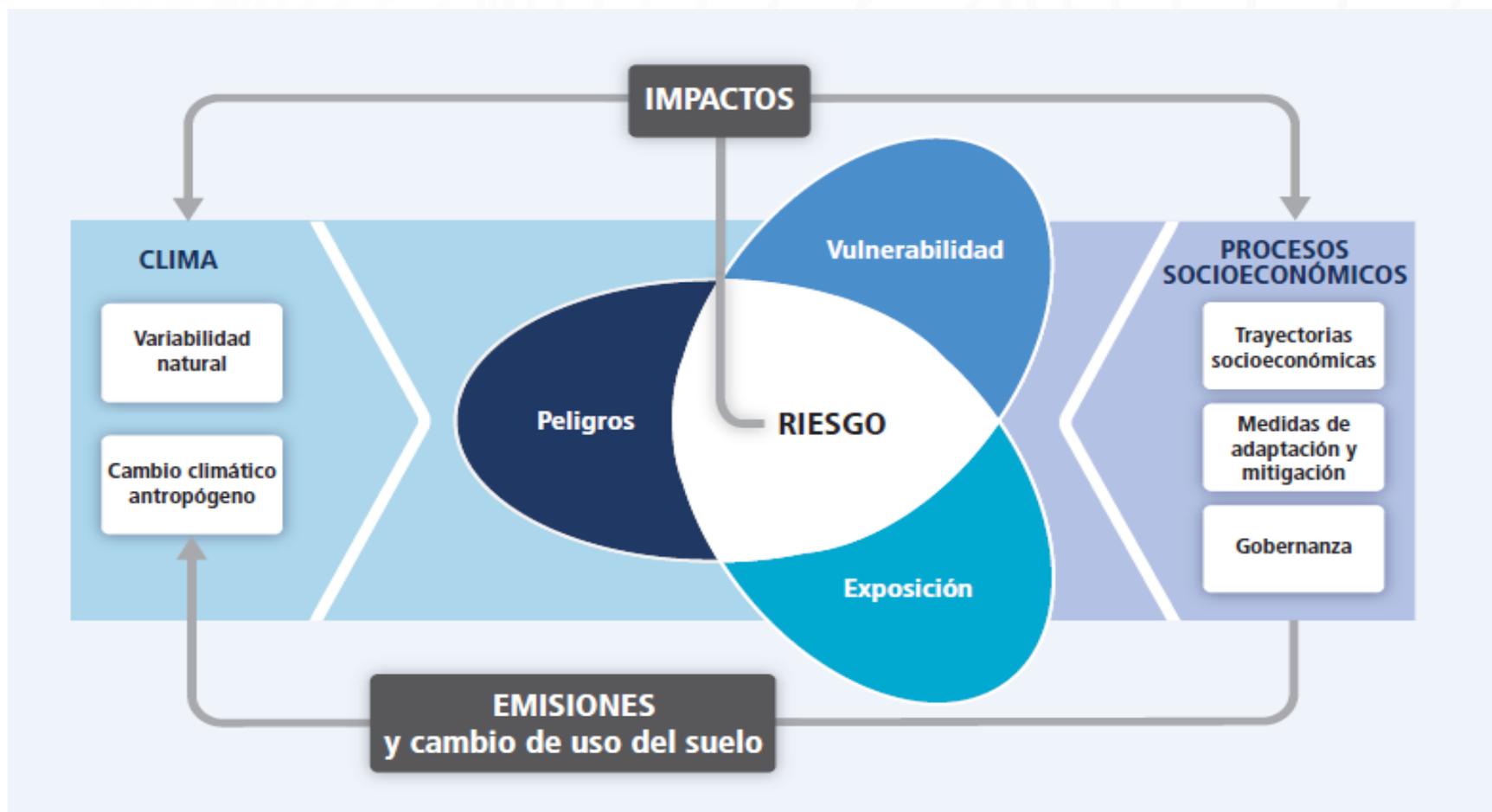
- lo que parece ‘excepcional’ es parte del sistema funcionando ‘normalmente’ porque
- el propio modelo de desarrollo no es ajeno a la aparición de estos eventos



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



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**



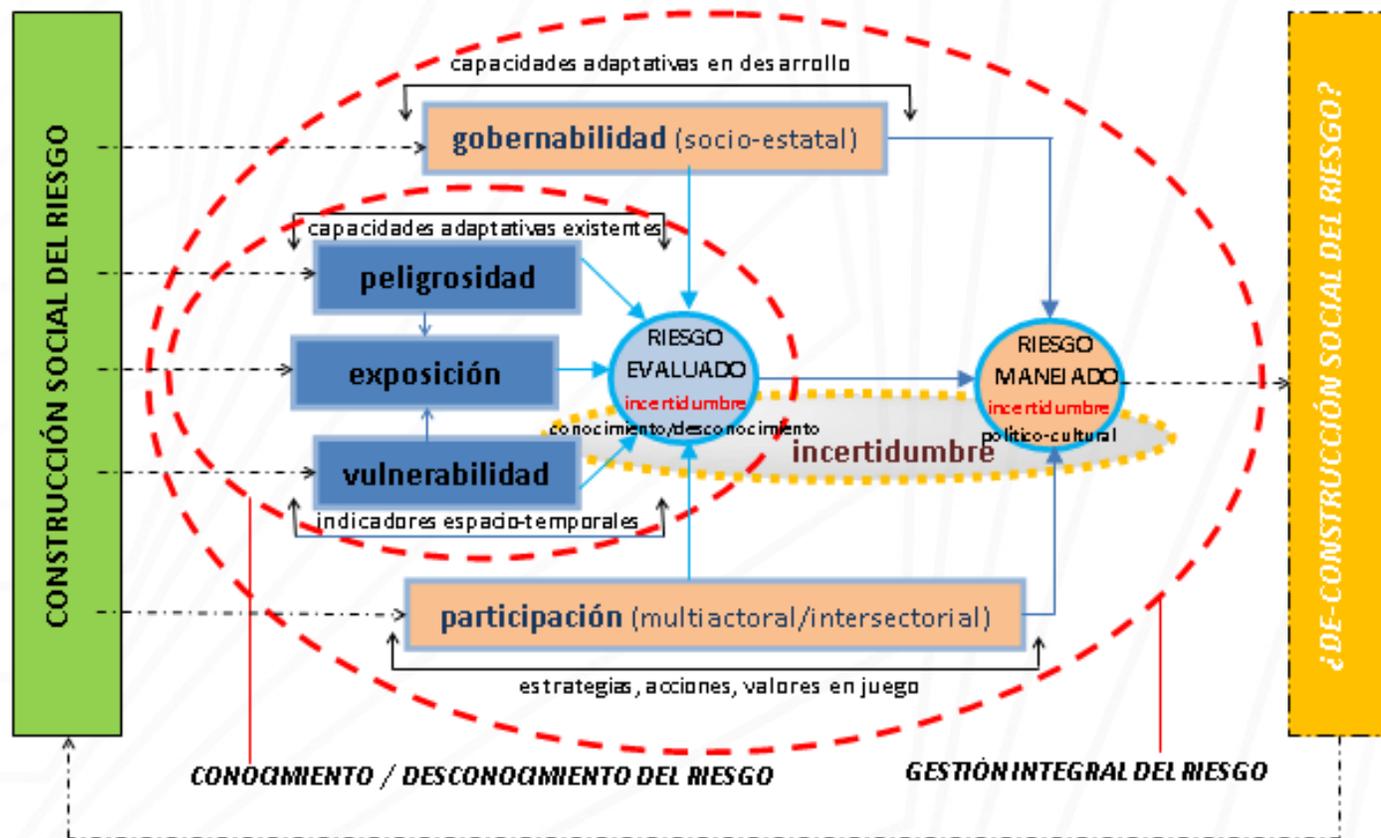
**Figura RRP.1** | Ilustración de los conceptos básicos de la contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación. El riesgo de los impactos conexos al clima se deriva de la interacción de los peligros conexos al clima (incluidos episodios y tendencias peligrosos) con la vulnerabilidad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

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



RIESGO como producto de una **CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

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



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



## Factores y procesos componentes del RIESGO y su gestión

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

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

SON TODOS CONCEPTOS CONOCIDOS Y FAMILIARES



## Gestión Integral del Riesgo y Covid-19

ALLAN LAVELL:

“Nuestro enemigo no es el virus, es la sociedad, el sistema de gobernanza y nuestra falta de control ante condiciones de vulnerabilidad. No vamos a la guerra contra COVID-19 sino a repensar nuestro papel como humanos, como sociedades”, afirmó Allan Lavell, doctor en geografía económica y Premio Sasakawa 2015. “Los desastres son problemas no resueltos del desarrollo y el riesgo asociado a estos eventos viene del desarrollo mal logrado. La gestión del riesgo tiene que estar integrada al desarrollo” (2020)

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

Fuente: <https://bit.ly/457jqal>

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



## Gestión Integral del Riesgo

### RIESGO INTENSIVO

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

(el que sale en las noticias)

### RIESGO EXTENSIVO

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

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



## Gestión Integral del Riesgo

### TERRITORIOS

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

### Conocimiento y caracterización del territorio (estático y flujos)

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

La VULNERABILIDAD social estructural o de base (los desastres de la vida cotidiana de la población) es el 'territorio' sobre el cual se construye el riesgo.

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



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

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

	<b>Gestión prospectiva</b>	<b>Gestión correctiva</b>	<b>Gestión compensatoria</b>
<b>Reducción del riesgo de desastres</b>	Prevenir o evitar la generación de nuevos riesgos	Reducir o mitigar los riesgos existentes	Fortalecer la resiliencia financiera y social ante los desastres
<b>Cambio climático</b>	Mitigación del cambio climático	Adaptación al cambio climático	Fortalecer la resiliencia ante los riesgos climáticos
<b>Desarrollo sostenible</b>	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.)



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

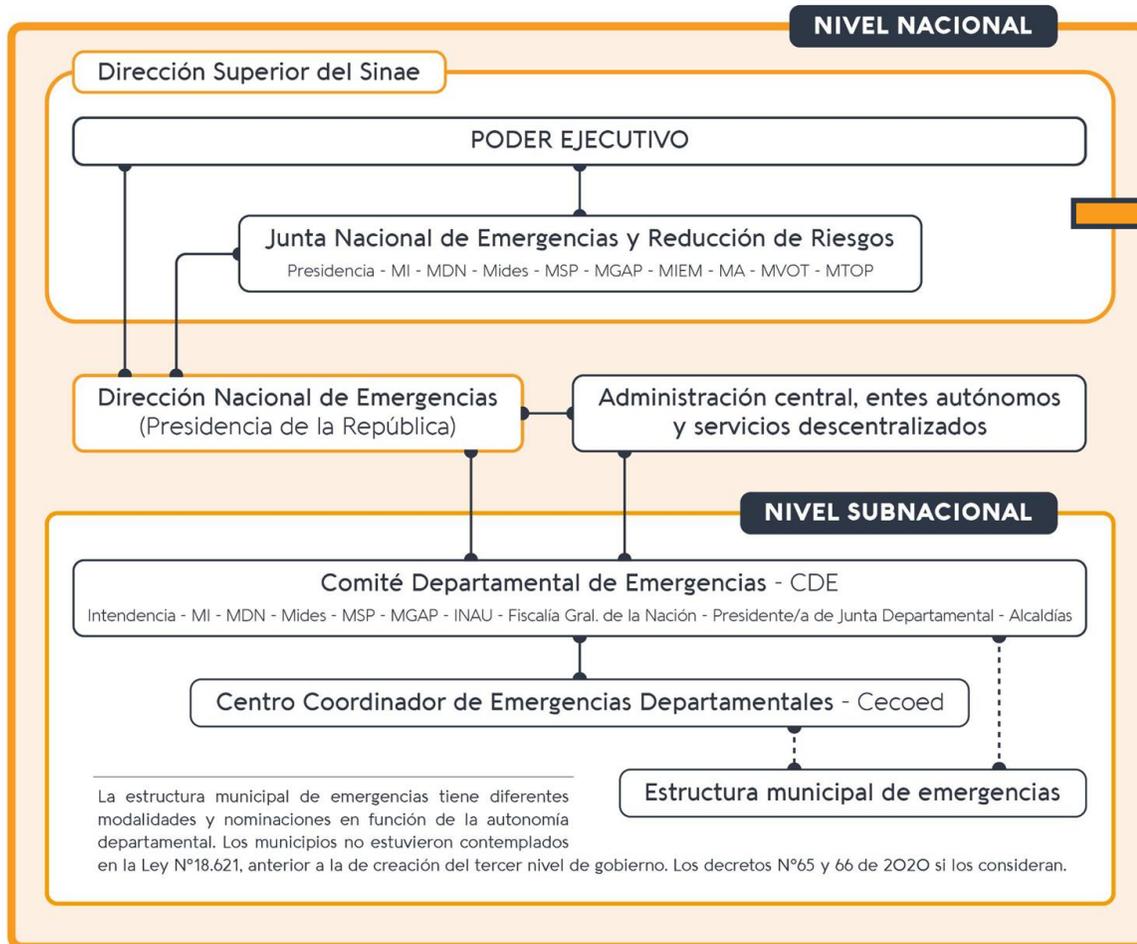
**Tabla 13.1** Gestión del riesgo de desastres para apoyar la reducción del riesgo de desastres, abordar el cambio climático y fomentar el desarrollo sostenible

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

(Fuente: UNISDR.)

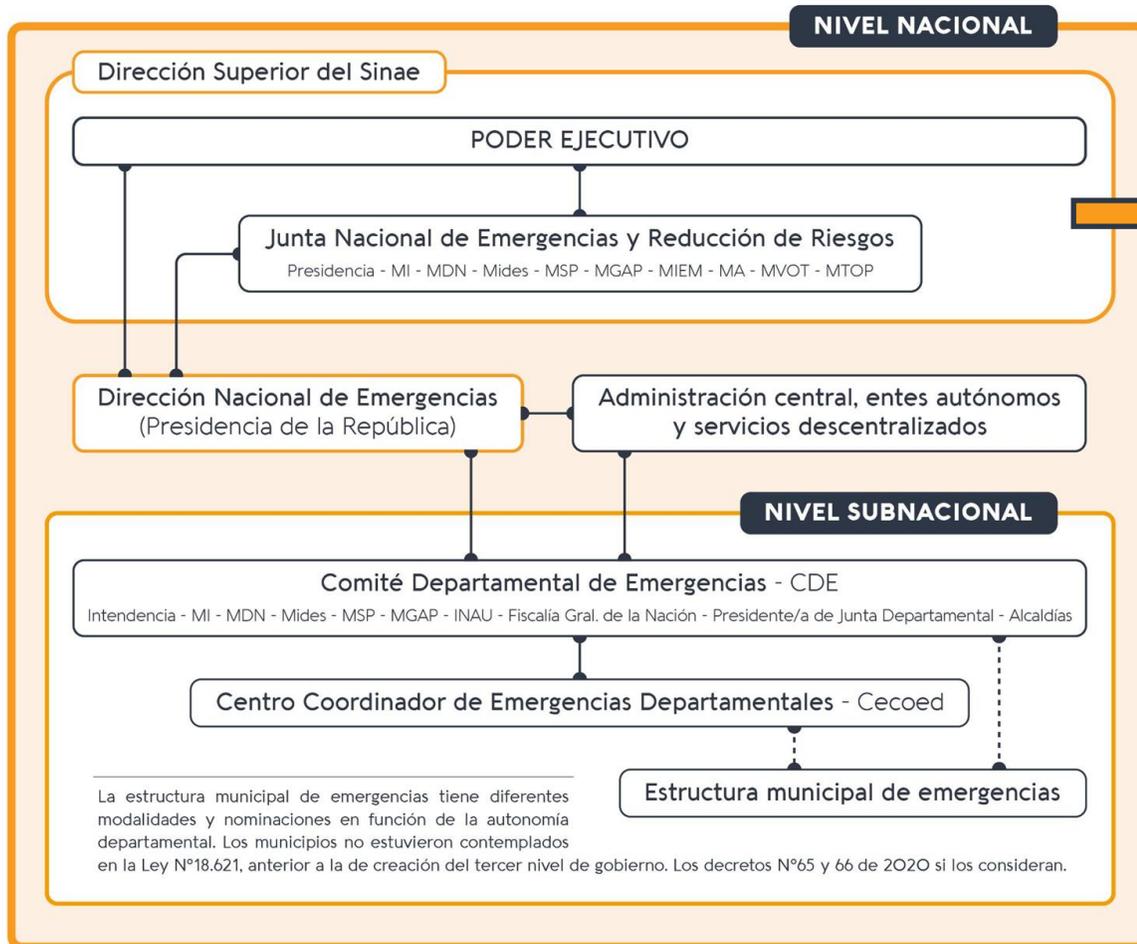


Toda esta nueva conceptualización del riesgo y su gestión ha sido incorporada en la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030 (Decreto N° 66/020) y en la **Reglamentación de la Ley N° 18.621** (Decreto N° 65/020).



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

- Comité Nacional de Seguridad de Presas Decreto N° 209/019
- Mesa de Análisis de Sustancias Peligrosas (MASPEL) Decreto N° 81/021
- Mesa de Análisis de Incendios Forestales (MAIF) Decreto N° 159/022
- Grupo de Monitoreo de Situación Hídrica (hacia MASHÍ)
- GdT de Daños y Pérdidas (SNRCC y Sinae) Decreto N° 372/022
- Plan Nacional GIRED 2020-2024
- GdT Modo Ferroviario (Ciclos anuales “Sobre rieles”)
- GdT gestión de Sistemas de Alerta Temprana (SAT)
- GdT Sinergia entre Sistemas “Sinae-SNRCC”
- Proyecto Binacional de Adaptación Río Uruguay
- otros GdT



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

- Comité Nacional de Seguridad de Presas Decreto N° 209/019
- Mesa de Análisis de Sustancias Peligrosas (MASPEL) Decreto N° 81/021
- Mesa de Análisis de Incendios Forestales (MAIF) Decreto N° 159/022
- Grupo de Monitoreo de Situación Hídrica (hacia MASHÍ)
- GdT de Daños y Pérdidas (SNRCC y Sinae) Decreto N° 372/022
- Plan Nacional GIRED 2020-2024
- GdT Modo Ferroviario (Ciclos anuales “Sobre rieles”)
- GdT gestión de Sistemas de Alerta Temprana (SAT)
- GdT Sinergia entre Sistemas “Sinae-SNRCC”
- Proyecto Binacional de Adaptación Río Uruguay
- otros GdT

Los diferentes ámbitos tienen distintos niveles de formalidad y cuentan o no con decretos que los ratifican.

El MGAP está impulsando un decreto para la creación de la MASHÍ.



Se convocaron inicialmente a los siguientes ámbitos:

- **Administración Nacional de Usinas y Transmisiones (UTE),**
- **Comisión Técnica Mixta (CTM) Salto Grande,**
- **Dirección Nacional de Emergencias del Sinae (Presidencia de la Republica),**
- **Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Ambiente (MA),**
- **Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE) del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM),**
- **Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA),**
- **Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET),**
- **Oficina de Programación y Política Agropecuaria (Opypa) y Unidad de Descentralización del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP),**
- **Obras Sanitarias del Estado (OSE).**



## Proceso

Reuniones interinstitucionales de monitoreo de la situación y/o balance hídrico orientado a la respuesta. (gestión anterior y 2020)

Conformación inicial del Grupo de Trabajo Monitoreo: informes mensuales compartidos con los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (Cecoed). (últimos meses de 2021 hasta la actualidad)

Reuniones interinstitucionales de trabajo para la conformación de una Mesa de Análisis de Situación Hídrica, en el marco de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (JNERR), orientado a la formulación de políticas (elaboración de borrador de trabajo / primeros meses de 2022).

Curso para mejorar las condiciones de interpretación de los informes mensuales (octubre 2022) y agregación de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE).



### Informe mensual y curso 2022

**GRUPO DE MONITOREO DE SITUACIÓN HÍDRICA**

Setiembre 2023

> **Invitación**

**CURSO**

**Herramientas para la interpretación del Informe realizado por la Mesa de análisis de situación hídrica (Mashí)**

28 de setiembre al 8 de octubre de 2022

Modalidad virtual | Plataforma Educativa Sinae

El objetivo es brindar herramientas para la interpretación del Informe de situación hídrica, del Grupo de Monitoreo de la Mashí, con el fin de mejorar la gestión frente a eventos relacionados con el déficit y exceso hídrico.

El curso tendrá una dedicación de 10 horas contemplando las actividades en la Plataforma Educativa virtual Sinae y encuentros sincrónicos por Plataforma Zoom.

Se expedirá constancia evaluando la participación en el curso y los encuentros sincrónicos.

[gub.uy/sinae](http://gub.uy/sinae)
 [sinae@presidencia.gub.uy](mailto:sinae@presidencia.gub.uy)

tel: 150 - 1353



Se proponen los siguientes Grupos de Trabajo:

- 1. Asesoramiento a la JNERR en materia de situación hídrica** (propuesta de políticas, planes, protocolos, prevención, respuesta, reconstrucción, etc.)
- 2. Monitoreo** continuo de la situación de la situación hídrica
- 3. Evaluación del Riesgo**
- 4. Evaluación del impacto** (Daños y Pérdidas)
- 5. Gestión, implementación, monitoreo y seguimiento** de las definiciones de política de la JNERR en materia de situación hídrica (planes,
- 6. Otras** tareas o actividades concurrentes



Se proponen los siguientes Grupos de Trabajo:

1. **Asesoramiento a la JNERR en materia de situación hídrica** (propuesta de políticas, planes, protocolos, prevención, respuesta, reconstrucción, etc.)
2. **Monitoreo** continuo de la situación de la situación hídrica Único que está en funcionamiento
3. **Evaluación del Riesgo**
4. **Evaluación del impacto** (Daños y Pérdidas)
5. **Gestión, implementación, monitoreo y seguimiento** de las definiciones de política de la JNERR en materia de situación hídrica (planes,
6. **Otras** tareas o actividades concurrentes



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

☎ 150 1353

✉ [sinae@presidencia.gub.uy](mailto:sinae@presidencia.gub.uy)

[gub.uy/sinae](https://gub.uy/sinae)

