



## **INFORME FINAL**

**Proyecto URU/09/012**

**“Fortalecimiento de las capacidades de recuperación de las  
inundaciones de 2009”**

*Pablo Brugnoni*

## **Ficha técnica**

**Período de Ejecución:** mayo a diciembre de 2010

**Modalidad de implementación:** Directa del PNUD Uruguay (DIM)

**Donante:** BCPR

**Presupuesto Asignado:** USD 100.000

**Localización geográfica:** Artigas, Salto y Paysandú

**Monto Ejecutado:** USD 100.000 (100%)

## **Resumen del Documento de Proyecto**

**Descripción:** Este proyecto tiene por objetivo brindar apoyo técnico al país a nivel nacional como departamental, para abordar en forma efectiva el proceso de recuperación luego de las inundaciones de noviembre – diciembre de 2009. Con estos fines, se fortalecerá la coordinación de los actores relevantes y los mecanismos de recuperación a nivel nacional, se evaluarán las afectaciones más importantes y se promoverán marcos y políticas locales de recuperación a nivel local. Finalmente se apoyará la realización de iniciativas de coordinación local a través de la articulación con otros programas locales y con los programas de Naciones Unidas y se fortalecerá la Oficina de País en el área de gestión de riego y recuperación.

## **Objetivos, situación y resultados esperados**

**Objetivo inmediato:** Brindar apoyo técnico al país a nivel nacional como departamental, para abordar en forma efectiva el proceso de recuperación luego de las inundaciones de noviembre – diciembre de 2009

**Situación esperada al término del proyecto:** Departamentos apoyados fortalecidos en la capacidad de recuperación. Mayor articulación de los actores locales con el SNE.

### **Resultados esperados:**

1. Proceso de recuperación fortalecido con el apoyo de PNUD y del S.N.U.
2. Marcos y políticas locales de recuperación que eviten riesgos futuros promovidos en los Departamentos más afectados.
3. Iniciativas de recuperación local apoyadas en coordinación con otros programas locales y de Naciones Unidas

## **Marco de Resultados Esperados y Recursos Asignados (PRODOC)**

<b>OBJETIVO:</b> Fortalecer las capacidades del país para la recuperación frente a desastres que contribuya al abordaje efectivo del proceso de recuperación post inundaciones en los distintos niveles y sectores y que siente las bases operativas, metodológicas e instrumentales para futuras intervenciones.				
<b>Resultados Esperados</b>	<b>Productos</b>	<b>Actividades Indicativas</b>	<b>Indicadores de Productos</b>	<b>Insumentos</b>
Capacidades locales para la recuperación de las inundaciones del 2009 fortalecidas	1.1 Proceso de recuperación fortalecido con el apoyo de PNUD y del S.N.U.	1. Formación de un grupo de coordinación de la recuperación en el marco del SNE a nivel nacional	Número de reuniones de coordinación mantenidas	Consultores locales
		2. Revisión y análisis de problemáticas y medidas y mecanismos de recuperación}	Mecanismos de coordinación nacional establecidos con el Sistema Nacional de Emergencias	Talleres y capacitación
		3. Propuesta de estrategias de recuperación para los sectores más afectados	Número de instituciones participantes Número de mecanismos de recuperación apoyados	Viajes Misceláneos.
	1.2. Marcos y políticas locales de recuperación que eviten riesgos futuros promovidos en los Departamentos más afectados	4. Formación de mesas de coordinación de la recuperación en los tres departamentos más afectados	Evaluación de daños producidos para los sectores más afectados	Consultores locales
		5. Evaluación de daños para sectores más afectados	Mesas de coordinación local establecidas en el marco del SNE a nivel departamental en al menos dos departamentos	Talleres y capacitación
		6. Propuestas de estrategias de recuperación para los departamentos	Marcos de recuperación establecidos, mecanismos y políticas definidos	Viajes Misceláneos
	1.3 Iniciativas de recuperación local apoyadas en coordinación con otros programas locales y de Naciones Unidas	7. Identificación de prioridades e iniciativas	Análisis de necesidades elaborados	Consultores locales
		8. Identificación de fondos y proyectos existentes	Iniciativas definidas a través de procesos participativos	Talleres y capacitación
		9. Elaboración de iniciativas vinculadas a la recuperación	Fondos canalizados e iniciativas existentes articuladas Nuevas iniciativas elaboradas	Equipo Viajes Publicaciones Misceláneos.

## **Contexto**

El contexto del proyecto asumió algunas características particulares, que presentaron obstáculos y oportunidades. Resalta, como un determinante de peso, el tiempo transcurrido desde las inundaciones de 2009 hasta el inicio de la ejecución, por lo que la “oportunidad” de aprovechar el impacto del evento negativo para generar acciones de recuperación disminuyó sustancialmente. Asimismo, existen otros factores que aquí se engloban en tres dimensiones:

### **1) Elecciones municipales:**

- En mayo de 2010 se realizaron elecciones municipales. Esto implicó un impasse político hasta julio, mes de la asunción, durante el cual las nuevas autoridades no habían asumido, y las autoridades en ejercicio estaban abocados a entregar el gobierno a otro partido. No se pudieron realizar acciones de diálogo social y político hasta que terminó ese proceso.
- En los tres departamentos, Artigas, Salto y Paysandú, perdieron los candidatos que estaban en el gobierno departamental, asumiendo el nuevo gobierno un partido político diferente (en Artigas el Frente Amplio, en Salto el Partido Colorado y en Paysandú el Partido Nacional). Esto acentuó aún más el impasse, dada la necesidad de reacomodos tras los resultados (en algunos casos, inesperados), la emergencia de otros temas prioritarios y la tentación de cortar con el pasado.
- Como aspecto positivo, surge la oportunidad de trabajar con equipos de gobierno con un mayor horizonte temporal, que tienen cinco años para mostrar resultados y que, por tanto, pueden arriesgarse a asumir desafíos de largo plazo, como los realojos de las familias que viven en zonas inundables.

### **2) Capacidad institucional**

- Existe en la Universidad de la República el Grupo de Gestión Integral del Riesgo (GGIR), con el objeto de apoyar desde las tres funciones de la Universidad la Gestión del Riesgo. Es una iniciativa incipiente, que aún tiene poca orientación interdisciplinaria y está en fase de consolidación. Su fortalecimiento aseguraría un ámbito de acumulación y generación de conocimiento en el área.
- El cambio de gobierno hizo que los tres CECOED que trabajaron fuertemente durante las inundaciones hayan perdido transitoriamente su rol de interlocutores locales para los temas de gestión del riesgo, dándose una importante pérdida institucional que aún no se ha logrado recuperar. La importancia que había adquirido la gestión del riesgo durante las inundaciones disminuyó sustancialmente, iniciando el proceso de acumulación casi de cero.
- La dirección del Sistema Nacional de Emergencia, en tanto no dispone en 2010 de recursos genuinos para funcionar, limita su rol de coordinación a la respuesta a las

emergencias, sin tener capacidad para incorporar otros elementos de la gestión integral del riesgo (como la recuperación).

- Como elemento positivo, la Ley de Ordenamiento Territorial ofrece una oportunidad para incorporar, desde la articulación de lo local y lo nacional, la gestión del riesgo en la ordenación del territorio.

### 3) Fase de cambio organizacional

- Frente a la posibilidad de contar con recursos presupuestarios propios desde enero de 2011, la dirección del SINAE inició un proceso de cambio sustancial, de reinvenCIÓN de sus estructuras. El proyecto, por tanto, tiene una oportunidad de incidencia en una fase fundamental, pero, simultáneamente, cargada de conflictos e incertidumbres.
- Este cambio organizacional está cruzado por tensiones que cruzan el SINAE pero que también se entremezclan con conflictos más estructurales del Estado y que forman parte del debate político actual en Uruguay. Especialmente, se da una fuerte tensión en los ejes nacional-departamental y el militar-civil.

En suma, los objetivos tienen un fuerte componente de gobernabilidad, de apropiación política y de diseño institucional, para cuya realización tenemos como puntos negativos que el plazo es exiguo, el sentido de oportunidad débil y el nivel de conflictividad muy alto y, como aspecto positivo, la reciente asunción de los intendentes, que pueden realizar acciones con un mayor horizonte temporal.

### **Orientación de la ejecución**

De acuerdo a ese contexto, se realizó la ejecución en el limitado tiempo previsto inicialmente, teniendo claro que el proyecto debe ser un aporte en un proceso sociopolítico que lo trasciende y tiene su propia lógica; todas esas coyunturas reseñadas y cada uno de los actores involucrados tienen su propio tiempo y marco de acción. El proyecto debió acomodarse a la excepcionalidad del contexto, dentro del respeto por el logro de los productos establecidos, y aprovechando los momentos y las oportunidades para lograr sus objetivos en una situación de cambio fundacional y múltiples conflictos.

Fue así que se consideró:

- 1) Realizar una apuesta doble, por un lado, generar y difundir conocimiento nuevo, que favorezca el debate informado y, por otro, fortalecer la institucionalidad que la Universidad de la República estaba iniciando, para asegurar la sostenibilidad técnica de los estudios de impacto. Esto incluyó el diseño de un importante convenio de investigación con el GGIR (a pesar de las dificultades de tiempo y operativas implicadas) que incluyó múltiples dimensiones de evaluación y con perspectiva interdisciplinaria, y una investigación directa desde el proyecto.

2) Priorizar el apoyo al cambio organizacional que estaba llevando adelante el SINAE. En tanto es una oportunidad única de incorporar la Gestión Integral del Riesgo en el nuevo diseño y apoyar el fortalecimiento de la nueva estructura, se priorizó el trabajo con el equipo de Presidencia de la República responsable del proceso, con una estrecha coordinación y consulta.

3) Resguardar la ejecución del proyecto del alto nivel de conflictividad. Esto implica mantener un perfil bajo, centrado en el rol técnico de la investigación, y llevar adelante acciones más estratégicas, que posicen el tema y tengan un claro encuadre institucional. El Seminario “Inundaciones y Desarrollo” es el ejemplo de ello.

### **EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

El proyecto alcanzó, en los ocho meses de ejecución previstos inicialmente, el 100% de ejecución.

ACTIVIDAD	FONDO	CUENTA	AGENCIA	DONANTE	EJECUCIÓN
ACTIVIDAD 1	004120	71300	001981	00012	26,239.38
ACTIVIDAD 1	004120	71600	001981	00012	1,466.07
ACTIVIDAD 1	004120	74500	001981	00012	19.95
ACTIVIDAD 1	004120	75700	001981	00012	27.39
ACTIVIDAD 2	004120	71300	001981	00012	59,332.16
ACTIVIDAD 2	004120	71600	001981	00012	1,621.84
ACTIVIDAD 2	004120	74700	001981	00012	210.97
ACTIVIDAD 2	004120	75700	001981	00012	2,332.93
ACTIVIDAD 3	004120	72200	001981	00012	6,450.59
ACTIVIDAD 3	004120	74500	001981	00012	1,668.72
ACTIVIDAD 3	004120	75700	001981	00012	630.00
<i>Total del Proyecto</i>					<b>100,000.00</b>

### **PRODUCTOS ALCANZADOS**

El PRODOC planteó como Resultado Esperado: “Capacidades locales para la recuperación de las inundaciones del 2009 fortalecidas”. Para lograrlo, consignó tres productos, que marcaron las líneas de intervención del proyecto:

#### *1) Proceso de recuperación fortalecido con el apoyo de PNUD y del S.N.U.*

El marco nacional de recuperación tuvo cuatro frentes: a) plan de ordenamiento territorial y plan de realojos, b) fortalecimiento del Grupo de Gestión Integral del Riesgo de la UDELAR, c) la generación de un evento con alto impacto político (Seminario “Inundaciones y Desarrollo” y, d) el apoyo al fortalecimiento institucional del SINAE.

La “gobernabilidad” en el área estuvo en continuo cambio; en ese contexto móvil y conflictivo se logró un ámbito de articulación inter-institucional para el plan de realojos y el plan de ordenamiento territorial de Artigas, el GGIR se siguió consolidando en el área de la gestión de riesgos, el Seminario “Instituciones y Desarrollo” logró un gran impacto público y se dieron apoyos estratégicos al proceso de cambio del SINAE.

*2) Marcos y políticas locales de recuperación que eviten riesgos futuros promovidos en los Departamentos más afectados*

Respecto a las estrategias locales de recuperación, los frentes fueron dos: a) elaboración de un estudio de impacto de las inundaciones, desde una perspectiva integral e interdisciplinaria y, b) desarrollo de talleres locales de recuperación en los que se elaboran participativamente las estrategias locales de recuperación.

Habiendo transcurrido varios meses de las inundaciones, y con cambios de gobierno local en el interin, las referencias concretas a las inundaciones parecían lejanas; el estudio de impacto ambiental y su propio proceso de elaboración trajeron nuevamente el interés, y permitieron delinejar estrategias posibles, no cristalizadas en compromisos formales, de recuperación en el largo plazo. La calidad del estudio y de las estrategias logradas no tuvo el nivel técnico que se esperaba.

*3) Iniciativas de recuperación local apoyadas en coordinación con otros programas locales y de Naciones Unidas*

El trabajo con los proyectos y programas de Naciones Unidas fue transversal, especialmente en el Seminario “Inundaciones y Desarrollo” y en los talleres locales de recuperación. En esta línea, además, se elaboró el Plan Inter-agencial de Respuesta a la Emergencia.

Además de coordinar con ART y PPD se realizó un trabajo muy estrecho con UNV, co-organizando el Seminario y armonizando las investigaciones de voluntariado y gestión del riesgo. Asimismo, el PIRE tuvo un buen recibimiento por parte de las agencias de ONU como mecanismo de articulación interagencial.

## EVALUACIÓN DE LOGROS Y LIMITACIONES

Capacidades locales para la recuperación de las inundaciones del 2009 fortalecidas	Proceso de recuperación fortalecido con el apoyo de PNUD y del S.N.U.	Formación de un grupo de coordinación de la recuperación en el marco del SNE a nivel nacional	Plan de Realojos en Artigas coordinado  Líneas de investigación sobre gestión del riesgo, cambio climático y ordenamiento territorial discutidas interinstitucionalmente  Plan de Ordenamiento Territorial en Artigas y Bella Unión coordinado interinstitucionalmente	Se facilitó la convocatoria y coordinación de un ámbito de trabajo interinstitucional entre OIM, PNUD, DINASA, DINAVI, OPP, SNE, DINOT, UDELAR. Esta interacción se centró en el departamento de Artigas, que fue tomado como un modelo de trabajo coordinado. Ese trabajo previo llevó a que el MVOTMA haya seleccionado a la ciudad de Artigas dentro del plan de realojos. La experiencia ha sido muy apreciada por los participantes.	Si bien muchas de las investigaciones y líneas de trabajo que se originaron en esas reuniones continúan hasta hoy, no se logró consolidar esa misma forma de coordinación interinstitucional en otros departamentos del país. Podríamos decir que se creó capital social, pero sin que todavía haya cristalizado en una herramienta de articulación institucionalizada.	
		Revisión y análisis de problemáticas y medidas y mecanismos de recuperación	GGIR - UDELAR fortalecido	Se facilitó la consolidación del equipo interdisciplinario y descentralizado dentro de la Universidad de la República (GGIR) para realizar la evaluación del impacto, incorporando nuevas dimensiones de estudio, técnicos y disciplinas.	El apoyo al GGIR pudo resultar limitante respecto a la calidad lograda; en ese sentido, quizás debía haberse optado por consultorías individuales o grupales que lo trasciendan, y que permitan un trabajo de alta calidad técnica y orientado a resultados, si bien eso hubiera conspirado contra el fortalecimiento institucional.	
			Apoyo técnico y tecnológico para el proceso de cambio del SINAE	Se realizó una Consultoría Internacional (Camilo Cárdenas) para apoyar técnicamente el proceso de transición desde la perspectiva de la gestión integral del riesgo. La misión incluyó reuniones con el Pro Secretario de la Presidencia y altas autoridades de presidencia. Asimismo desde el proyecto se realizó un apoyo operativo para el Diagnóstico de la Gestión del Riesgo en Uruguay. Esta misión marcó una línea de base para el diseño institucional de todo el Estado uruguayo en la gestión integral de riesgos.	El proceso de cambio organizacional del SINAE ha tenido dificultades posteriores que actualmente se encuentra en etapa de definición. El real aprovechamiento de las líneas iniciadas dependerá en gran medida de lo que se resuelva en esta etapa.	

			<p>Se compraron y transfirieron cuatro computadoras portátiles Toshiba de acuerdo a los requerimientos del SINAE</p>	
		<p>Compromiso político fuerte, nacional y departamental, sobre la gestión integral del riesgo en el litoral</p>	<p>Se organizó el Seminario "Inundaciones y Desarrollo" con la participación del Pro Secretario de la Presidencia, el Director de la OPP, la representante de Naciones Unidas y los tres intendentes involucrados, así como una amplia concurrencia y cobertura de prensa. Esto marcó un compromiso político, concientizó sobre el tema y facilitó la coordinación de los planes. Es el principal aporte estratégico del proyecto, en tanto conjugó el proceso previo (cambio organizacional, estudio de impacto, etc.) en una acción con impacto público y que congregó a las autoridades.</p>	<p>El interés político en el tema tiene picos puntuales; el Seminario logró elevar fuertemente el interés y el compromiso, pero es difícil sostenerlo. Se mantuvo una interesante continuación del interés con la elaboración de los PLEC's, y la elaboración del plan de ordenamiento territorial en Artigas, pero es necesario seguir impulsando la institucionalización local del tema.</p>
<p>Marcos y políticas locales de recuperación que eviten riesgos futuros promovidos en los Departamentos más afectados</p>	Evaluación de daños para sectores más afectados	Evaluación integral de impacto de las inundaciones realizada	<p>Se realizó un estudio que incluye dimensiones que no se habían trabajado antes en el país. El estudio implicó a más de quince investigadores de la UDELAR.</p>	<p>El estudio es muy heterogéneo en su calidad. La limitación en la recogida de datos en los departamentos de Salto y Paysandú cuestiona la descripción realizada. Si bien es multidisciplinario, es insuficiente la interdisciplina, es decir, la integralidad de los enfoques en una apropiación compleja pero con una unidad de análisis. Su aporte técnico y divulgador para la discusión política y social del tema es limitado, en tanto son pocos los hallazgos novedosos que permitan atraer el interés social, político y académico.</p>
	Formación de mesas de coordinación de la recuperación en los tres departamentos más afectados	<p>Reuniones de intercambio (entrevistas, focus, etc.) sobre la recuperación en el marco del estudio de impacto realizadas</p> <p>Reuniones de elaboración participativa de las estrategias de recuperación realizadas</p>	<p>Se marcó como objetivo que las reuniones y entrevistas de elaboración del estudio sean también de sensibilización. Sirvieron, por tanto, para marcar un primer interés en el tema.</p> <p>Se realizó una reunión en cada departamento para la definición de líneas de trabajo comunes.</p>	<p>Básicamente por la limitación de tiempo (el inicio del diálogo requería los avances del estudio de impacto) el proceso fue muy breve; de hecho se limitó a reuniones previas de recogida de información, visitas formales a las autoridades y a una sola reunión de planificación colectiva por departamento.</p>

	Propuestas de estrategias de recuperación para los departamentos	Estrategias locales de recuperación establecidas	Se elaboró una estrategia de recuperación por departamento	Las estrategias no fueron asumidas como tales, en forma unitaria, por las autoridades, sino que sirvieron como líneas de trabajo sugeridas. Eso fue así, principalmente, por el tiempo transcurrido desde las inundaciones hasta la efectiva realización de los talleres.
		Informe "Inundaciones y Desarrollo" para ser publicado	Es el documento más importante del proyecto, que recoge tanto los estudios de impacto como las conclusiones de los diálogos.	Las limitaciones del documento son las referidas al estudio de impacto y a las estrategias de recuperación.
Iniciativas de recuperación local apoyadas en coordinación con otros programas locales y de Naciones Unidas	Identificación de fondos y proyectos existentes	Programa de Pequeñas Donaciones articulado en estrategias de recuperación	Reuniones de coordinación previas, y de participación en instancias de planificación colectivas (Seminario "Inundaciones y Desarrollo" y talleres locales). En ese marco, se presentaron a las autoridades y al público en general los proyectos de desarrollo y su relación con la gestión del riesgo.	La Gestión del Riesgo de Desastres en general, y la recuperación en particular, tiene aún obstáculos para transversalizarse en los programas y proyectos de Naciones Unidas. Eso ocurre, quizás, por la falta de sensibilización y por la ausencia de herramientas conceptuales y operativas claras y fáciles de usar que lo faciliten.
		Mesas de desarrollo local de ART articuladas en estrategias de recuperación		
		Acciones con UNV coordinadas	Se co-organizó el Seminario "Inundaciones y Desarrollo". En ese marco, se presentaron investigaciones realizadas especialmente sobre Gestión del Riesgo y Voluntariado. En el Seminario del Día Mundial del Voluntariado se presentaron los resultados de la investigación sobre distribución de bienes.	
	Identificación de prioridades e iniciativas			
			Se elaboró una propuesta de proyecto para DIPECHO, que no logró financiamiento. Quedó pendiente la articulación, en el siguiente período, con el PPD.	
	Elaboración de iniciativas vinculadas a la recuperación	PIRE elaborado	Se elaboró y socializó el Plan Interagencial de Respuesta a la Emergencia.	Las agencias de Naciones Unidas aún no han elaborado un Plan de Trabajo que incorpore y lleve a la práctica las indicaciones del PIRE.

## **LECCIONES APRENDIDAS**

En los proyectos de recuperación es necesario asignar recursos específicos para elaborar técnicamente mecanismos de Gestión Integral de Riesgo que puedan ser incorporados en los procesos locales y nacionales de planificación (planes de asistencia social, de ordenamiento territorial, de cambio climático, de inversiones, etc.) para, posteriormente, promover su efectiva incorporación formal. Esto incluye metodologías, marcos legales, protocolos, etc. para cada uno de los procesos de planificación.

Dada la intersección de niveles (local, departamental y nacional, cuando no internacional-regional), de multiplicidad de actores en cada uno de esos niveles (públicos, privados, cooperación internacional, etc.) y de asuntos, es imprescindible elaborar una estrategia de trabajo inter-institucional, que mapee a todos los involucrados y seleccione las contrapartes. El Comité Departamental de Emergencias en su conjunto es, de acuerdo a las prerrogativas dadas por Ley, la instancia legal adecuada como contraparte de proyectos de recuperación al nivel departamental. Si bien depende de la emergencia, UTE, OSE, MVOTMA y MGAP, que no son miembros permanentes del CDE, tienen una capacidad técnica y política en el tema que debe tenerse en cuenta. Al nivel nacional, la dirección del SINAE sigue siendo la contraparte natural.

Los proyectos tienen que aprovechar la “oportunidad” que brinda la emergencia para activar acciones decididas de recuperación en particular y de gestión del riesgo en general. Por eso, el tiempo transcurrido entre el desastre y los proyectos de recuperación debe ser lo más breve posible<sup>1</sup>.

La Gestión Integral del Riesgo de Desastres debe ser socializada entre las agencias de Naciones Unidas para que se logre su transversalización en otras áreas de intervención del Sistema.

---

1 En la evaluación final externa del proyecto URU/07/003 resaltó: “La importancia que tiene en el área de gestión del riesgo el sentido de la oportunidad, el aprovechamiento de las “puestas en escena” de los desastres para activar acciones decididas que trasciendan la sola recuperación. Los buenos resultados obtenidos en el proyecto, su éxito global alcanzado, son consecuencia de un remarcable sentido de oportunidad del PNUD Uruguay. Se verifica que esa oportuna transformación de los desastres en oportunidades permitió que, más allá de los distintos niveles de éxito específicos en la entrega de los productos del proyecto, se haya alcanzado un alto nivel de éxito global.”