



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Desarrollo humano, cambio climático y gestión del riesgo de desastres: el análisis de las capacidades como fortaleza para la construcción de resiliencia comunitaria en Uruguay (2015-2020)**

**Tesista** Gabriela Andrea Pignataro Otman

**Directora de Tesis** Claudia Natenzon

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

**Fecha:** 5 de mayo de 2022

## **Resumen**

Este trabajo se plantea analizar cómo el enfoque de las capacidades desde la perspectiva del desarrollo humano puede contribuir a desarrollar sociedades resilientes en escenarios de riesgos y cambio climático. Por un lado, aportar al conocimiento de las capacidades comunitarias desde las experiencias vividas ante inundaciones, la valoración de la intervención del gobierno ante las emergencias y las relocalizaciones y el rol de las organizaciones sociales ante diferentes eventos de riesgo para la población. Por otro lado, se procura aportar al análisis de la contribución de las políticas públicas en el territorio, poniendo énfasis en la institucionalidad, la cobertura de servicios básicos y la gestión ante los desastres, así como la existencia de planes, programas y proyectos que contemplen aspectos de empoderamiento de las comunidades ante el cambio climático y los desastres. El trabajo analiza la situación de la ciudad de Paysandú, por ser una de las localidades más afectadas por eventos extremos en los últimos cinco años en Uruguay, poniendo el foco en una zona de alto riesgo de inundación y contaminación ambiental donde se han implementado procesos de relocalizaciones de las familias. Es un tipo de investigación comprensiva-interpretativa, con una perspectiva metodológica cualitativa, basada en el análisis documental y el desarrollo de entrevistas en profundidad a técnicos y población local, para luego culminar con un análisis de los resultados y las conclusiones.

## ÍNDICE

<b>Siglas y acrónimos</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Presentación del problema</b> .....	<b>12</b>
1.1. Descripción del problema .....	12
1.2. Objetivos.....	13
<b>2. Marco teórico y metodológico</b> .....	<b>14</b>
2.1. Marco teórico .....	14
2.1.1. Desarrollo humano, cambio climático y gestión del riesgo .....	15
2.1.2. El riesgo de desastres .....	17
2.1.3. La teoría social del riesgo, los desastres y la vulnerabilidad social .....	18
2.1.4. La gestión integral del riesgo .....	20
2.2. Diseño metodológico.....	21
2.2.1. Análisis documental.....	22
2.2.2. Reconocimiento de campo.....	23
2.2.3. Entrevistas en profundidad .....	23
<b>3. Estado del arte</b> .....	<b>30</b>
3.1. Antecedentes.....	30
3.1.1. Antecedentes institucionales y de las políticas públicas .....	30
3.1.2. Antecedentes de investigación.....	39
3.1.3. Antecedentes de sociedad civil .....	41
3.2. Presentación del caso.....	42
3.2.1. El departamento de Paysandú.....	42

3.2.2. La ciudad de Paysandú: relación sociedad, ambiente y desarrollo .....	45
<b>4. Resultados .....</b>	<b>58</b>
4.1. <i>Análisis institucional y normativo</i> .....	58
4.1.1. Cambio Climático, gestión del riesgo de desastres y ambiente .....	59
4.1.2. Ordenamiento Territorial, recursos hídricos y vivienda .....	63
4.1.3. Políticas Sociales y empoderamiento .....	64
4.2. <i>Reconocimiento de campo</i> .....	66
4.3. <i>Entrevistas en profundidad</i> .....	67
4.3.1. Entrevistas a vecinos y vecinas .....	67
4.3.2. Entrevistas a referentes institucionales .....	72
4.3.3. Identificación de buenas prácticas .....	80
<b>5. Discusión final y conclusiones .....</b>	<b>82</b>
<b>6. Bibliografía .....</b>	<b>90</b>
<b>Anexo I .....</b>	<b>98</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Ciudad de Paysandú, Uruguay.....	43
Figura 2. Mapa de Riesgo de Inundaciones de la Ciudad de Paysandú y su Microrregión.....	46
Figura 3. Impacto de las inundaciones del año 1959 en Paysandú.....	47
Figura 4. Vista aérea de las inundaciones del año 2015 en Paysandú.....	49
Figura 5. Ubicación del barrio La Chapita, Paysandú.....	50
Figura 6. Viviendas en Asentamiento La Chapita.....	53
Figura 7. Área recreativa en La Chapita en el año 2012.....	54
Figura 8. Barrios La Chapita, Unión Portuaria y Ledesma en zona de riesgo alto de inundación. Barrios Nuevo Horizonte y Esperanza, donde fueron relocalizadas parte de las familias de La Chapita. ....	55
Figura 9. Barrios Nuevo Horizonte y 2 Soles, donde fueron relocalizadas parte de las familias de La Chapita...	56
Figura 10. Viviendas de los procesos de relocalización en barrios Esperanza, Nuevo Horizonte y 2 Soles.....	56
Figura 11. Parque La Chapita, año 2019.....	57
Figura 12. Parque La Chapita, año 2019. Cotas de inundación.....	58
Figura 13. Viviendas del barrio Nuevo Horizonte en las que se observan servicios de veredas, residuos y alumbrado.....	67
Figura 14. Actividades de gestión local de riesgos, escuela 25 de Paysandú y Taller con referentes de instituciones de Paysandú. Proyecto Construyendo Comunidades Resilientes.....	81

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Características de vecinos y vecinas del barrio La Chapita entrevistados.....	24
Tabla 2. Síntesis del trabajo con vecinos y vecinas de La Chapita.....	25

Tabla 3. Características de los referentes institucionales entrevistados .....	27
Tabla 4. Síntesis del trabajo con referentes institucionales .....	29
Tabla 5. Población del Departamento de Paysandú, Uruguay .....	43
Tabla 6. Caracterización socio demográfica de la población del Departamento de Paysandú. Uruguay .....	44
Tabla 7. Número de desplazados en eventos extraordinarios de inundación .....	48
Tabla 8. Población y viviendas en áreas inundables de Paysandú .....	49
Tabla 9. Composición del Asentamiento La Chapita en base a Censo 2012 .....	52

## **Siglas y acrónimos**

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública

AUCI: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

CAIF: Centro de Atención a la Infancia y la Familia

CARU: Comisión Administradora del Río Uruguay

CDB: Convenio de Diversidad Biológica

CDE: Comité Departamental de Emergencias

CDN: Contribución Determinada a Nivel Nacional

CECOED: Centro Coordinador de Emergencias Departamentales

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CNUMAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

CTMSG: Comisión Técnico Mixta de Salto Grande

DINACC: Dirección Nacional de Cambio Climático

DINAGUA: Dirección Nacional de Aguas

DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente

DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda

EIRD: Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres

ECLP: Estrategia Climática de Largo Plazo para un desarrollo resiliente y bajo en carbono

ENACE: Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático

GIR: Gestión Integral del Riesgo

INAU: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INE: Instituto Nacional de Estadísticas

INEFOP: Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

INUMET: Instituto Uruguayo de Meteorología

IP: Intendencia de Paysandú

LOTDS: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

MA: Ministerio de Ambiente

MDN: Ministerio de Defensa Nacional

MDRI: Mapa de Riesgo de Inundaciones

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MI: Ministerio del Interior

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores

MSP: Ministerio de Salud Pública

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

MVOT: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

MTOP: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible

ONG: Organización No Gubernamental

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OSE: Obras Sanitarias del Estado



PLANEA: Plan Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable

PLOT: Plan Local de Ordenamiento Territorial

PANDES: Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible

PNA Agro: Plan Nacional de Adaptación al cambio y la variabilidad climática del sector agropecuario

PNA Ciudades: Plan Nacional de Adaptación de ciudades e infraestructuras

PNA Costas: Plan Nacional de Adaptación de la zona costera

PNA Energía: Plan Nacional de Adaptación del sector energía

PNA Salud: Plan Nacional de Adaptación del sector salud

PNCC: Política Nacional de Cambio Climático

PNEDH: Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

RENEA: Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable

SAT: Sistema de Alerta Temprana

SINAE: Sistema Nacional de Emergencias

SNA: Sistema Nacional Ambiental

SNRCC: Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático

SOCAT: Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial

UDELAR: Universidad de la República

UNDRR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

## Introducción

Este trabajo procura generar un antecedente que contribuya a frenar el espiral de vulnerabilidades (Pérez-Sales, 2003) en el abordaje de los eventos siconaturales, recogiendo la experiencia vivida en una localidad vulnerable de Uruguay: la ciudad de Paysandú, comprendiendo las capacidades locales existentes e identificando aquellas nuevas que potencien el desarrollo de barrios con aptitud transformadora, capaces de organizarse, de participar y de tomar decisiones en el marco de la gestión local de riesgos para mejorar su calidad de vida y estar mejor preparados.

Su relevancia está en poder aportar desde la perspectiva del desarrollo humano el análisis de cómo el enfoque de las capacidades puede contribuir a desarrollar sociedades resilientes, menos vulnerables en escenarios de riesgos y cambio climático, en función de lo planteado en el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 (PNUD, 2007).

El interés en esta problemática nos lleva a plantearnos una serie de interrogantes:

- ¿De qué hablamos cuando nos referimos a capacidades y vulnerabilidades locales desde la perspectiva de la gestión del riesgo, el cambio climático o el desarrollo humano?
- ¿Existen investigaciones sobre análisis de capacidades y vulnerabilidades locales ante eventos climáticos y/o siconaturales en Uruguay?; ¿qué casos podrían ser considerados piloto para encontrar soluciones?
- ¿Qué capacidades tienen las comunidades para enfrentar los impactos socioambientales y climáticos y prepararse ante nuevos escenarios?
- ¿Qué estrategias se han desarrollado desde las políticas públicas (riesgos de desastres, cambio climático y socioterritoriales) para reducir las vulnerabilidades analizadas y potenciar las capacidades detectadas?
- ¿Cómo potenciar o visibilizar las capacidades desde la perspectiva del desarrollo humano?

Según información oficial (MA, 2022, p. 9-24), se estima que en Uruguay de 52 localidades analizadas unas 100.000 personas y 34.000 viviendas se ubican en áreas inundables. Paysandú ha sido uno de los centros urbanos más afectados por inundaciones en los últimos 15 años, con un registro de 12 eventos y 20.940 personas evacuadas, por lo cual fue seleccionada como caso de estudio. Además, se trata de una ciudad en la cual se cuenta con experiencia personal previa en proyectos relacionados con gestión local del riesgo y cambio climático, proyectos que permitieron tener llegada a referentes importantes para el desarrollo de esta tesis. La metodología aplicada es de tipo comprensivo cualitativo basada, por un lado, en una revisión documental del marco normativo, institucional y de información sociodemográfica generada por organismos de gobierno, así como de investigaciones y experiencias socioeducativas realizadas en el país sobre eventos severos siconaturales. Por otro lado, se basa en la realización de un intenso trabajo de campo tomando como unidad de análisis el barrio La Chapita de esa ciudad, donde se recogió información local a través de entrevistas en profundidad a referentes y autoridades locales así como vecinos y organizaciones de la sociedad civil. Por último, se realizó, revisó y sistematizó la información obtenida en el marco de la teoría del desarrollo humano, que enriquece su abordaje, para lograr potenciar el desarrollo de sociedades resilientes, empoderadas y con mayor capacidad adaptativa.

El tema abordado en esta tesis y su problemática se desarrollan a continuación, partiendo de una descripción del problema y los objetivos planteados para su abordaje. Luego se presenta el marco teórico que sustenta el estudio desde la perspectiva del desarrollo humano, la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático; y el diseño metodológico basado en análisis documental, reconocimiento de campo y entrevistas en profundidad. Finalmente se presentan los resultados obtenidos, su discusión y las consideraciones finales.

## **1. Presentación del problema**

### **1.1. Descripción del problema**

Los eventos naturales, como excesos o déficit de lluvias, vientos fuertes o temperaturas extremas impactan sobre los territorios de manera desigual en función del uso del suelo, de las características sociodemográficas de las comunidades afectadas que lo ocupan y de las intervenciones de los gobiernos. Estos eventos adversos, climáticos y no climáticos, tienen consecuencias económicas, sociales, culturales y ambientales. Los escasos estudios de impactos económicos de los eventos en Uruguay revelan, por ejemplo, que las inundaciones del año 2009 que afectaron con miles de damnificados a Paysandú y otras localidades tuvieron costos directos e indirectos por reparación de viviendas, realojos, rehabilitación urbana y servicios a la población, cercanos a USD 13 millones (Barrenechea, 2011). Desde la perspectiva psicosocial, este mismo evento de inundaciones develó en otra ciudad, la de Artigas, una alta vulnerabilidad social-organizativa, físico-material y actitudinal-motivacional de la población afectada planteando dificultades para el desarrollo de la comunidad y mostrando un perfil más frágil ante eventos adversos, que visibilizó un estado de resignación y dificultades para proyectar un escenario con mejor calidad de vida (Loarche, Piperno, Sierra, 2011).

La agenda pública aborda esta temática desde diferentes enfoques e instrumentos de política pública, tanto para atender la respuesta a los eventos como en la planificación. En los últimos años las agendas de gestión de riesgo de desastres y de cambio climático se han integrado, y los equipos de investigación han procurado unir esfuerzos en los análisis de riesgos que enfocan en las amenazas y las vulnerabilidades.

Sin embargo, esta perspectiva no ha sido suficientemente desarrollada, y en la medida que se visibilice podrá aportar a las estrategias e instrumentos que se elaboren desde el gobierno (nacional y departamental) y desde la sociedad civil.

Este trabajo se plantea analizar cómo el enfoque de las capacidades desde la perspectiva del desarrollo humano puede contribuir a desarrollar sociedades resilientes, menos vulnerables en escenarios de riesgos y cambio climático. Por un lado, aportar al conocimiento de las

capacidades comunitarias. Para ello se recogen miradas sobre las amenazas, las experiencias de inundaciones vividas, la valoración de la intervención del gobierno a través de las relocalizaciones para garantizar condiciones dignas y la preparación de la comunidad ante un evento. Asimismo, se considera un análisis relacional contemplando el apoyo y el rol de las organizaciones sociales y la comprensión de las capacidades en cuanto a información, comunicación y participación, atendiendo al acceso a la información, el rol de los medios de comunicación y las alertas tempranas. En este eje se plantea el rol de la educación y su aporte específico en la gestión de riesgos de desastres y del cambio climático, así como las infraestructuras y recursos disponibles en la comunidad. Por otro lado, se procura aportar al análisis de la contribución de las políticas públicas en el territorio, poniendo énfasis en la institucionalidad, la cobertura de servicios básicos, la atención a emergencias en condiciones dignas y para todas las personas, así como la existencia de planes, programas y proyectos que contemplen aspectos de empoderamiento de las comunidades ante el cambio climático y los desastres.

El trabajo analiza la situación de la ciudad de Paysandú, por ser una de las localidades más afectada por eventos extremos en los últimos cinco años, principalmente en las zonas noroeste, zona portuaria y suroeste donde confluyen características comunes de precariedad socio habitacional y laboral. Se pone el foco en el barrio La Chapita ubicado al suroeste de la ciudad, en una de las zonas de alto riesgo de inundación y contaminación ambiental, donde a su vez se han implementado procesos de relocalizaciones de las familias.

## **1.2. Objetivos**

Considerando que el eje de investigación es el análisis de las capacidades para la construcción de resiliencia en localidades vulnerables en Uruguay, el trabajo profundiza en dos dimensiones: las capacidades comunitarias para la resiliencia, y el rol de las políticas públicas en el fortalecimiento de las capacidades en el territorio.

En lo que refiere a las *capacidades comunitarias* se incluye la percepción social del riesgo ante eventos socio naturales, así como los elementos relacionales que permiten interactuar, generar redes vinculares y solidarias ante un desastre, y variables como la educación, la

información y la participación, así como los recursos y las infraestructuras existentes que permiten mostrar fortalezas y desarrollar estrategias locales.

En cuanto a las *políticas públicas* en el territorio, se hace hincapié en aquellas vinculadas a la gobernabilidad, considerando tanto la capacidad institucional a nivel subnacional como aquellas específicas de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático desde la perspectiva local y el rol de las comunidades.

### **Objetivo general**

Identificar y analizar las capacidades de resiliencia comunitaria ante eventos y desastres socionaturales en Uruguay.

### **Objetivos específicos**

1. Identificar las capacidades comunitarias de Paysandú para enfrentar los impactos de eventos adversos socionaturales, adaptarse y prepararse ante nuevos eventos.
2. Estudiar la posible contribución de las políticas públicas al desarrollo de la capacidad de resiliencia de Paysandú.

## **2. Marco teórico y metodológico**

### **2.1. Marco teórico**

En primer lugar, se presenta el enfoque del desarrollo humano como marco de análisis y se lo integra con el marco de adaptación al cambio climático, la teoría social del riesgo y la gestión del riesgo de desastres desde las capacidades locales y la resiliencia comunitaria. Se hace referencia en forma muy sintética a la evolución de la conceptualización del riesgo y sus dimensiones desde el fisicalismo hacia la mirada de construcción social del riesgo tal como lo presenta García Acosta (2005) en su análisis retrospectivo. Por otra parte, se mencionan varios autores que plantean el concepto del riesgo de desastre como un proceso que se va gestando (Narváez, Lavell y Pérez Ortega, 2009), partiendo de la consigna que los desastres no son

naturales (Maskrey, 1993) sino que las condiciones de vulnerabilidad y de exposición asociadas a un evento extremo son las que provocan el desastre que afecta a las personas, a sus bienes y al ambiente. Se reconoce así la dimensión de la vulnerabilidad social como un elemento clave para la comprensión y el abordaje desde la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo de las capacidades, siendo este desarrollo una dimensión sustantiva para lograr la resiliencia comunitaria.

### *2.1.1. Desarrollo humano, cambio climático y gestión del riesgo*

En el primer Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por Naciones Unidas, el desarrollo humano es definido como “un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano” lo cual implica “ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado” (PNUD, 1990, p.34). En Deneulin, Clausen y Valencia (2018) se presenta el enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen (1999), quien plantea pasar de analizar el bienestar en base al ingreso y la utilidad individuales hacia un enfoque de desarrollo que se centre en las capacidades humanas. En este sentido, este enfoque entiende como capacidades humanas las libertades sustantivas de las personas para ser y hacer lo que valoran, y por ello resulta fundamental que las capacidades de las personas sean realizadas desde diferentes aspectos de la vida, tanto económicos, políticos, sociales y culturales (Deneulin, Clausen y Valencia, 2018).

El paradigma del desarrollo humano que plantea Sen pone a las personas en el centro de sus prioridades, procurando ampliar las posibilidades de elegir sobre sus vidas, promover sus capacidades y el máximo aprovechamiento de las mismas. No desestima el crecimiento económico, pero reconoce como pilares básicos la equidad, la sustentabilidad, la productividad y el empoderamiento. Y para ello, un objetivo del desarrollo humano es posibilitar que las personas se conviertan en agentes de su propia vida, tanto en el presente como en el futuro (Alkire, Deneulin, 2009). Para ser agentes de sus vidas deben tener oportunidades de ser, de educarse, de hablar, de expresarse, de agruparse. Esto implica que participen activamente y no sean receptores pasivos de las decisiones, basándose en las libertades que tienen para decidir prioridades sobre sus propias vidas.

Al considerar la perspectiva del desarrollo humano y su enfoque de las capacidades junto con las políticas de gestión del riesgo de desastres y cambio climático, se pueden realizar aportes sustantivos para el fortalecimiento de la capacidad de agencia de las comunidades vulnerables. Esto implicaría reconocer la importancia de tener oportunidades para elegir sobre sus vidas, formarse, organizarse, opinar, participar, estar preparados frente a eventos socionaturales adversos, y no ser meros receptores pasivos de las decisiones de los gobiernos. En este sentido, para poder realizar una integración entre las tres perspectivas teóricas, de las múltiples conceptualizaciones disciplinarias y sectoriales que brindan los campos de la gestión del riesgo de desastres y del cambio climático se toman aquí como marco la teoría social del riesgo, la gestión del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la resiliencia comunitaria, según se detalla a continuación.

Desde la perspectiva del cambio climático, la *capacidad de adaptación* es entendida como “la capacidad de los sistemas, las instituciones, los seres humanos y otros organismos para adaptarse ante posibles daños aprovechar las oportunidades o afrontar las consecuencias” (IPCC,2018, p.76). Mientras que la *vulnerabilidad* se define como “la propensión o predisposición a ser afectado negativamente” y contempla la sensibilidad, la falta de capacidad de respuesta y de adaptación (IPCC, 2018, p.92). Por esta razón, comprender las vulnerabilidades y las capacidades representa un elemento sustantivo para enfrentar las consecuencias del cambio climático. En cuanto a la *resiliencia*, “es la capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosos respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación” (IPCC, 2018, p.88). A su vez, la capacidad de afrontamiento es entendida como “la capacidad de las personas, instituciones, organizaciones y sistemas mediante el uso de las aptitudes, valores, convicciones, recursos y oportunidades disponibles para abordar, manejar y superar condiciones adversas a corto o mediano plazo” (IPCC, 2018, p.76).

Desde el ámbito de la gestión de riesgos de desastres, el término *resiliencia* es entendido como “la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna



y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas mediante la gestión de riesgos” (UNDRR, 2017).

La noción de *resiliencia comunitaria* es una concepción latinoamericana desarrollada teóricamente por Suárez Ojeda (2001) a partir de observar cómo cada desastre que padece una comunidad produce dolor y pérdida tanto en vidas como en recursos, y puede generar un efecto movilizador de las capacidades solidarias que permiten reparar los daños y seguir adelante. A partir de esta observación, se establecen como pilares de la resiliencia comunitaria la autoestima colectiva, enfocada en la satisfacción por pertenecer a la propia comunidad; la identidad cultural, que brinda sensación de pertenencia en base a costumbres, valores, lenguajes, etc.; el humor social que permita superar la tragedia; la honestidad estatal, como contrapartida de la corrupción; y la solidaridad, como resultado de la fortaleza en los vínculos (Suárez Ojeda, 2001).

### *2.1.2. El riesgo de desastres*

Tradicionalmente la perspectiva del riesgo de desastres desde una mirada esencialmente fisicalista atribuyó a las amenazas físicas una causalidad casi única de los desastres, dejando fuera a los determinantes sociales (Natenzon y Ríos, 2015). Esto llevó a fortalecer el conocimiento y la comprensión sobre las amenazas físico-naturales desde disciplinas provenientes de las ciencias naturales, de la atmósfera y de la tierra, y al desarrollo tecnológico e instrumental en ingeniería y ciencias aplicadas para dar soluciones esencialmente técnicas, acompañadas por respuestas institucionales en base a soluciones de infraestructuras y normativas. Pero esta perspectiva dejaba a la sociedad en un lugar pasivo frente a los impactos de los desastres “naturales”, y en la década de 1980 surgen críticas a este enfoque dando lugar al desarrollo de la perspectiva social. De esta forma, el análisis de los eventos de desastres centrado básicamente en los fenómenos naturales se amplía hacia los factores del entorno social, económico e institucional, y se enlazan e integran a las causas y consecuencias de los desastres con los modelos de desarrollo dominantes, los contextos institucionales, políticos y económicos. Esto implica reconocer que los eventos afectan a la sociedad de manera desigual

y que hay condiciones de vulnerabilidad preexistentes en grupos sociales que deben considerarse como parte del riesgo.

Fue en los años 90 que se redefinió el concepto de riesgo pasando a considerarlo como una construcción social, proceso en el que inciden varios elementos. Uno de ellos está asociado al posicionamiento que adquieren estos temas en la agenda internacional a partir de la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales 1990-1999 y de la Conferencia de Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992. A su vez, el mayor desarrollo de estudios en la materia permitió problematizar diferentes casos de desastres atribuidos a causas naturales y vincularlos con prácticas de degradación ambiental instrumentadas por la población, el crecimiento demográfico y los procesos de urbanización, asociados además al incremento de desigualdades socioeconómicas en las diferentes escalas del territorio (García Acosta, 2005).

El cambio de enfoque se apoyó en trabajos empíricos, basados en estudios de caso, que permitieron consolidar y comprender los desastres no como eventos sino como procesos que se van gestando en el tiempo hasta derivar en un suceso desastroso para una población. A este enfoque “alternativo”, mencionado como “enfoque de la vulnerabilidad” (Hewitt, 1997, citado por García Acosta, 2005) se sumaron reflexiones de otros autores. Reflexiones que definen los desastres como procesos multidimensionales y multifactoriales, que resultan de asociar amenazas y ciertas condiciones de vulnerabilidad, y que se construyen y reconstruyen con el paso del tiempo (Oliver Smith, 2002, citado por García Acosta, 2005). Reflexiones que reconocen que la vulnerabilidad es desigual y acumulativa, y que la intervención humana incide en la generación, creación y recreación de riesgos. En síntesis, como planteara Rousseau en el siglo XVII, “los desastres no son naturales” (García Acosta, 2005, p.19). Una teoría del campo sociológico también originada en el pensamiento de fines el siglo XX ha permitido profundizar en este enfoque alternativo, según se detalla a continuación.

### *2.1.3. La teoría social del riesgo, los desastres y la vulnerabilidad social*

Las bases de la teoría social del riesgo tienen como referentes a Antony Giddens, Ulrich Beck y Niklas Luhmann, quienes definen al riesgo como una probabilidad de resultados

imprevistos o de consecuencias perjudiciales no buscadas, que se derivan de las decisiones/omisiones o acciones de los actores sociales (Beck, 1998; Giddens, 1993; Luhman, 1996). En esta teoría se plantea cómo en las lógicas de la modernidad resultados imprevistos pueden ser consecuencias de nuestras propias actividades o decisiones, dejando de lado aquellas perspectivas que consideraban al riesgo como producto de la suerte, como castigo de poderes ocultos o como designo de los dioses.

Este cambio de perspectiva permitió reconocer que, mientras que los desastres son hechos consumados, los riesgos son procesos complejos, con características dinámicas que se construyen, social, histórica y territorialmente en la articulación de las vulnerabilidades (Narváez, Lavell, Pérez Ortega, 2009). Y que para su análisis es necesario tomar en cuenta por lo menos cuatro dimensiones: la peligrosidad o amenaza, la exposición, la incertidumbre y la vulnerabilidad social, siendo esta última la componente clave del riesgo (Natezon y Ríos, 2015).

En el campo de los estudios de desastres, la vulnerabilidad fue definida por Blaikie et al. (1996) como “las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural. Implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien quedan en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad” (Blaikie, et al., 1996, p.14). Al particularizar en su carácter social, el análisis de la vulnerabilidad permite demostrar tanto las dificultades como las capacidades de un grupo social para enfrentar amenazas específicas; sentar bases sobre las cuales tomar medidas para mejorar condiciones futuras cuando los impactos se puedan intensificar. Identifica una *vulnerabilidad social estructural*, entendida como las condiciones previas a una catástrofe, y las *vulnerabilidades emergentes*, como condiciones específicas asociadas a cada peligrosidad (Natenzon y Ríos, 2015).

En forma complementaria, los estudios de Bartolomé (1985), Ryan et al. (2019) y Ramírez y Arrieta (2019) aportan en tal sentido, desde un marco de análisis de las vulnerabilidades emergentes resultantes de procesos de relocalización en poblaciones de América Latina ante riesgo ambiental o emprendimientos de desarrollo urbano e industrial. Pérez-Sales (2003) por

su parte, pone el énfasis en el enfoque psicosocial, en la importancia de trabajar con las vulnerabilidades y no con las necesidades, y en la necesidad de fortalecer aspectos sociales y organizativos, actitudes y habilidades de las personas y comunidades para romper el espiral de vulnerabilidades (Pérez-Sales, 2003).

Considerar estos tipos de vulnerabilidades en el estudio de caso abordado en esta tesis permitirá visualizar los aspectos básicos que hacen a su grado de desarrollo humano para gestionar el riesgo de desastres, develando limitaciones y capacidades de esa comunidad, y las influencias que tienen en ellas gestiones desarrolladas a escala nacional.

#### *2.1.4. La gestión integral del riesgo*

“La Gestión del Riesgo de Desastres (...) 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” (Narváez et al, 2009, p. 33.). El Decreto del Poder Ejecutivo n° 66 del año 2020 de Uruguay, donde se presenta la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres<sup>1</sup>, tomó esta definición, señalando luego cómo ella debe entenderse:

La gestión del riesgo de emergencias y desastres más que un tema específico y sectorial, debe entenderse como una estrategia de desarrollo. En ese sentido, es transversal a todos los sectores y niveles de gobierno del país. Un sistema para la gestión del riesgo se fundamenta en la implementación de procesos a través de los cuales se hacen efectivos los objetivos y resultados de la gestión del riesgo (...) debe estar basada en la identificación y estimación o evaluación del riesgo a que se está expuesto, dado que no es posible gestionar lo que se desconoce. Esto implica generar conocimiento sobre los peligros (o amenazas), analizar la vulnerabilidad y la exposición, para poder establecer

---

<sup>1</sup> SINAE, 2020. Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay. Decreto n.º 66, 2020. D.O. 5 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/Poli%CC%81tica%20Nacional%20de%20Gestio%CC%81n%20Integral%20del%20Riesgo%20de%20Emergencias%20y%20Desastres%20en%20Uruguay.pdf>

los niveles de riesgo y reducir a su mínima expresión la incertidumbre, de manera de contribuir a la toma de decisiones para adoptar estrategias y acciones integrales (...) tanto a nivel público como privado. (SINAE, 2020, p.21.)

Según Natenzon y Ríos (2015), la gestión integral del riesgo es tomar decisiones y producir políticas de acuerdo a normas, valores y éticas considerando una pluralidad de perspectivas e intereses legítimos. Un importante aporte de la gestión del riesgo es posibilitar anticipar escenarios y desarrollar visiones estratégicas que modifiquen esos escenarios, introduciendo los avances de la ciencia en la toma de decisiones y apoyándose en la participación ciudadana, lo que contribuye a la gobernabilidad (Ibidem).

Una gestión integral del riesgo de estas características responde claramente a la perspectiva del desarrollo humano, ya que considera a los actores expuestos a desastres como sujetos sociales que pueden y tienen derecho a autodeterminarse. En este sentido, si se considera que tanto la política nacional como la definición de Natenzon corresponden al modelo de gestión del riesgo que se debe lograr, entonces al avanzar en el análisis realizado en esta tesis se puede tomar este modelo como referencia comparativa para evaluar hasta qué punto se ha logrado implementarlo (o no) en el caso de estudio elegido.

## **2.2. Diseño metodológico**

Se planteó un tipo de investigación comprensiva-interpretativa, con una perspectiva metodológica cualitativa. Las técnicas empleadas para recolección de datos fueron el análisis documental y el desarrollo de entrevistas en profundidad para luego culminar con el análisis que aporta a los resultados y las conclusiones (Marradi, Archenti y Piovani, 2018). Las consultas y entrevistas<sup>2</sup> se realizaron en diferentes momentos del año 2021.

---

<sup>2</sup> Desde el inicio del trabajo se realizaron consultas técnicas a referentes territoriales; las entrevistas se realizaron en forma presencial y virtual entre los meses de setiembre y diciembre de 2021, según se detalla en cada grupo de entrevistados.

Se realizó un relevamiento comentado de los principales marcos normativos e instrumentos de política pública a nivel nacional, subnacional y sectoriales existentes para luego analizar los hallazgos en función de identificar procesos de resiliencia comunitaria.

Se implementó una actividad de reconocimiento de campo en el barrio La Chapita de la ciudad de Paysandú, y se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a dos perfiles de entrevistados:

- *vecinos y vecinas* pertenecientes al barrio La Chapita que fueron afectados por las inundaciones en sucesivos eventos y que han sido beneficiarios de los procesos de relocalización o que no aceptaron la relocalización.

- *actores clave y referentes de instituciones* (gubernamentales y no gubernamentales) que trabajan con la población local, referentes de áreas específicas del gobierno departamental y actores clave del gobierno nacional vinculados a la gestión del riesgo de desastres.

A su vez se identificaron buenas prácticas o experiencias significativas a nivel local promovidas desde diferentes ámbitos como ejemplos de abordaje desde la prevención y el empoderamiento de la comunidad.

Finalmente se realizó una discusión sobre los resultados, con el fin de presentar recomendaciones para fortalecer las capacidades locales frente a los escenarios futuros de cambio climático y de riesgos de desastres.

### *2.2.1. Análisis documental.*

Como fuentes secundarias se consideraron marcos normativos, instrumentos de políticas públicas sectoriales y experiencias específicas. Para ello se recurrió al análisis de documentos, informes sectoriales, investigaciones sobre eventos, revisión de páginas web gubernamentales y no gubernamentales, del ámbito educativo y de iniciativas específicas.

El análisis de los antecedentes institucionales y de normativa implicó una selección de los principales instrumentos de interés para el estudio. Por un lado, se revisaron leyes, decretos y

arreglos institucionales vinculados con las políticas de ambiente, ordenamiento territorial, cambio climático, gestión del riesgo de desastres, políticas sectoriales, participación pública e información. Por otro lado, se enfocó el análisis en algunos instrumentos de política pública (políticas, estrategias, planes y /o programas) de interés para el trabajo, que permiten visibilizar vacíos y oportunidades para la reducción de vulnerabilidades y el fortalecimiento de capacidades.

### *2.2.2. Reconocimiento de campo.*

En un primer momento se realizó un reconocimiento actualizado de la situación del Barrio La Chapita y las nuevas obras. En un segundo momento, se realizó una recorrida exploratoria por los barrios nuevos donde fueron relocalizados los vecinos de La Chapita, en particular, los barrios Nuevo Esperanza, Dos Soles y Nuevo Horizonte<sup>3</sup>. En ambas instancias se realizó registro fotográfico.

### *2.2.3. Entrevistas en profundidad*

#### *2.2.3.1. Entrevistas a vecinos y vecinas del barrio La Chapita*

Se coordinaron entrevistas individuales a vecinos y vecinas de La Chapita que fueron relocalizados y/o que aún no han sido relocalizados. La selección de los vecinos a entrevistar siguió los siguientes criterios:

- personas mayores de 20 años;
- haber vivido en La Chapita al menos 5 años;
- ser candidato o beneficiario de relocalizaciones en diferentes barrios de Paysandú.

Para acceder a los datos de contacto se estableció un criterio de trabajo mixto, con base en referentes de la Intendencia de Paysandú y bola de nieve desde otras instituciones referentes que fueron aportando información. Si bien se pretendió alcanzar un número de entrevistas de

---

<sup>3</sup> Estos dos momentos del reconocimiento de campo tuvieron lugar el 24 de julio de 2021.

diez personas en base al criterio de saturación, en el contexto de pandemia este número de entrevistados se vio acotado, ya que se priorizaron las entrevistas presenciales frente a las no presenciales por las dificultades que una propuesta de virtualidad podía representar para los vecinos. De las 6 personas entrevistadas, 5 resultaron beneficiarias de viviendas construidas por el Estado en diferentes modalidades y entregadas en régimen de comodato, siendo 4 relocalizadas en Barrio Nuevo Horizonte y 1 en Barrio Dos Soles. La sexta persona entrevistada no ha aceptado hasta el momento ser relocalizada por lo cual continúa viviendo en La Chapita. En Tabla 1 se presentan características de los entrevistados.

Tabla 1  
*Características de vecinos y vecinas del barrio La Chapita entrevistados*

Código	Género	Edad	Barrio	Fecha entrevista
V1	Femenino	33	Relocalización en Barrio Nuevo Horizonte	24.9.21
V2	Masculino	40	Relocalización en Barrio Nuevo Horizonte	24.9.21
V3	Femenino	42	Relocalización en Barrio Nuevo Horizonte	24.9.21
V4	Femenino	68	Relocalización en Barrio Nuevo Horizonte	24.9.21
V5	Femenino	40	Relocalización en Barrio Dos Soles	24.9.21
V6	Femenino	48	No relocalización. Barrio La Chapita	15.10.21

Se procuró que la selección fuera de varones y mujeres por igual; sin embargo, los contactos facilitaron fundamentalmente nombres de mujeres dispuestas a ser entrevistadas y sólo un hombre. Por esta razón no se elaboran conclusiones en aspectos de género referentes a diferencias de percepción o experiencias en el proceso.

Para generar la información se definió una pauta de entrevista semi estructurada que permitió orientar el diálogo. Se seleccionaron dimensiones que permitieran recoger por un lado, una mirada general sobre sus vivencias en el barrio La Chapita, los eventos de inundaciones que los afectaron, las capacidades y apoyos recibidos; y por otro, sobre el proceso de relocalización en los nuevos barrios, tanto desde sus expectativas como de situaciones inesperadas y su situación actual.

Las entrevistas en profundidad fueron individuales, de tipo presencial, en sus barrios y domicilios. En un caso, fueron entrevistados dos vecinos en forma conjunta, ya que eso facilitó



su participación, pero sus aportes fueron registrados individualmente. Inicialmente se hizo un encuadre sobre el trabajo de tesis y sus objetivos, se acordó el tiempo de duración de la entrevista no mayor a 45 minutos y se solicitó autorización para su grabación a efectos de registro exclusivamente para el estudio. En Tabla 2 se sintetiza el abordaje de las entrevistas, y en Anexo II se presenta el modelo de pauta de entrevista.

Tabla 2  
*Síntesis del trabajo con vecinos y vecinas de La Chapita*

Entrevistas en profundidad.	Vecinos y vecinas del Barrio La Chapita.
	Principales dimensiones abordadas
Consignas de trabajo	¿Qué le representan las inundaciones?  ¿Qué significó para Ud. la relocalización?  ¿Qué ganó?  ¿Qué perdió?  ¿Cómo ha impactado en su calidad de vida, sus relaciones sociales y familiares?  ¿Cómo ha impactado en la vivienda, en el trabajo y en las actividades educativas?  ¿Qué apoyos institucionales identifica antes y ahora?  ¿Qué capacidades barriales identifica antes y ahora?
Entrevistados	5 mujeres, 1 hombre
Modalidad	Individuales – Presenciales. Ver fechas en Tabla 1.

### 2.2.3.2. Entrevistas a referentes institucionales

La investigación requirió entrevistas en profundidad a referentes institucionales en el departamento de Paysandú, procurando dar cobertura a la diversidad institucional y sectorial con alcance nacional, subnacional y local. Los criterios para la selección de las instituciones fueron los siguientes:

- gobierno departamental, área de políticas de promoción social y ordenamiento territorial
- trabajo socio-territorial, en base a convenios gobierno-sociedad civil
- gobierno nacional para políticas sociales con representación en Paysandú
- gobierno nacional para políticas de vivienda con representación en Paysandú (n/c)
- gobierno nacional para la gestión del riesgo de desastres, área planificación
- gobierno nacional para la gestión del riesgo de desastres, área comunicación
- gobierno departamental para la gestión del riesgo de desastres
- organizaciones comunitarias, de asistencia humanitaria (n/c)
- organizaciones comunitarias, comunicación comunitaria
- organizaciones educativas, nivel primario y secundario (n/c)
- organizaciones de la salud, a nivel local (n/c)
- institución universitaria, abordaje psico social e investigación en riesgo de desastres.

Se planificaron un total de 23 entrevistas. Se concretaron 17, de las cuales 4 correspondieron a gobierno departamental, 5 a convenios de instituciones nacionales con sociedad civil, 1 de gobierno nacional descentralizado, 2 de gestión de riesgos a nivel nacional, 3 de gestión de riesgos a nivel departamental, 1 institución universitaria, 1 radio comunitaria. De las personas entrevistadas, 5 fueron varones y 12 mujeres. En la Tabla 3 se presentan características de los entrevistados.

Tabla 3

*Características de los referentes institucionales entrevistados*

Entrevistas en profundidad. Referentes institucionales						
Cod.	Institución/ Programa o Convenio	Rol/ Formación	Años Activ.	Edad	G	Fecha
R1	Convenio INAU-ACJ. Amanecer de Gurises. Programa Calle.	Dirección.Lic. Trabajo Social	14	36	M	17.9.21
R2	Intendencia de Paysandú. Promoción Social	Técnico. Lic. Trabajo social	6	38	F	17.9.21
R3	Convenio INAU. Aldeas Infantiles.	Técnico. Lic. Trabajo Social	+ 8	36	F	17.9.21
R4	MIDES. SOCAT Sur	Educadora Social	+ 3	30	F	15.10.21
R5	MIDES. SOCAT Sur	Técnico	+ 7	47	F	15.10.21
R6	MIDES. Uruguay Crece Contigo	Lic. Trabajo Social	12	37	M	18.9.21
R7	Club de niños CAFFI, CAIF Pasitos y Enanitos	Lic. Trabajo Social	14	41	F	17.9.21
R8	Intendencia de Paysandú. Vivienda	Lic. Trabajo Social	7	40	F	23.7.21
R9	Intendencia de Paysandú. Ordenamiento Territorial	Arquitecta	7	45	F	24.7.21 20.8.21 16.9.21
R10	MIDES- Paysandú	Director	1	44	M	29.12
R11	Radio Comunitaria	Coordinador	16	40	M	10.12.21
R12	SINAE-Cecoed Paysandú	Ex Coordinadora.- Lic. Enfermería	9	48	F	29.12.21
R13	SINAE-Cecoed Paysandú	Secretaria Ejecutiva	17	55	F	23.9.21 15.10.21
R14	SINAE- Dirección General	Área de Comunicación  Lic. Comunicación	8	45	F	10.12.21
R15	SINAE-Dirección General	Área de Planificación  Lic. Trabajo Social	5	45	F	7.9.21
R16	SINAE-Cecoed Canelones	Técnico Forestal	10	42	M	13.12.21
R17	Udelar-Facultad de Psicología	Docente Grado 4  Psicóloga Social	29	54	F	20.12.21

El escenario de la pandemia por COVID 19<sup>4</sup> planteó dificultades para acceder a algunas instituciones, ya sea por tener como prioridad la atención a la emergencia por Covid 19, o por el escenario de virtualidad que dificultó reuniones presenciales. Por estos motivos, no se concretaron las entrevistas a centros educativos (de nivel primario y secundario) y policlínica barrial, no se llegó a contactar a las dos organizaciones humanitarias y no se logró re-agendar cita con la referente descentralizada del Ministerio de Vivienda. Pese a ello, se cuenta con antecedentes, información de experiencia propia y/o brindada por algunos entrevistados sobre el rol de estas instituciones en eventos de inundaciones o en las relocalizaciones, que permiten complementar el escenario de análisis.

Para generar la información se definió una pauta de entrevista semiestructurada que orientara el diálogo. Se seleccionaron dimensiones que permitieran recoger por un lado una mirada general sobre sus vivencias frente a las inundaciones, la participación de su institución en la gestión del riesgo y en las relocalizaciones, recogiendo capacidades, debilidades y sugerencias de mejoras en sus actuaciones y en el apoyo a la comunidad ante los nuevos escenarios previstos. Las entrevistas fueron individuales; en los casos presenciales se realizaron en sus instituciones o domicilios; en seis casos se acordó la modalidad virtual o telefónica. Fueron adaptadas a cada referente entrevistado, procurando conocer sus objetivos institucionales, su rol en la gestión del riesgo de desastres y su percepción sobre los eventos y la vulnerabilidad social. En algunas oportunidades requirieron varias instancias de consulta.

Para las entrevistas a técnicos de programas con alcance territorial, se identificaron y seleccionaron aquellos vinculados con acompañamiento a familias de contexto crítico, atención a primera infancia, infancia, adolescencia y juventud. Se destacan los convenios del Instituto

---

4 A partir del año 2020, Uruguay se vio afectado por la crisis sanitaria de carácter global debida a la propagación del SARS - CoV2. Entre el 13 de marzo de 2020 y el 5 de abril de 2022 el Gobierno declaró el estado de emergencia sanitaria, lo cual implicó implementar medidas sanitarias específicas y una importante reducción de la movilidad de la población, impactando en las actividades económicas, culturales, educativas y administrativas de todo el país. Según SINAIE se registraron 895.775 casos positivos y 7.197 fallecidos con diagnóstico de COVID-19. SINAIE, (2022). Informe de situación sobre Coronavirus Covid 19 en Uruguay 17 de abril de 2022. Recuperado el 18 de abril de 2022 de <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/comunicados/informe-situacion-sobre-coronavirus-covid-19-uruguay-17042022>

Nacional del Niño y Adolescente en Uruguay (INAU) con organizaciones no gubernamentales (Asociación Cristiana de Jóvenes, Aldeas Infantiles), centros para la atención de la Infancia (Centro Juvenil, Club de Niños, CAIF). En todos los casos los entrevistados contaban con una experiencia superior a 7 años como técnicos de los programas, llegando a 14 años de trayectoria en la zona, en tres casos.

En el caso del Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED), Paysandú, una de las dos personas entrevistadas fue por su experiencia como coordinadora hasta 2020, por lo cual aportó comentarios desde su gestión anterior y su actual representación en el ámbito de la salud; mientras que la segunda entrevistada referente fue consultada por su larga trayectoria administrativa en la institución. Desde la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) fueron entrevistadas referentes de las áreas de planificación y de comunicación. Se recogió además la experiencia del CECOED Canelones, por considerar una buena práctica en el abordaje de la gestión del riesgo con participación comunitaria y la experiencia en gestión local del riesgo de desastres de una Organización No Gubernamental. En Tabla 4 se presenta una síntesis del abordaje de las entrevistas, y en Anexo II se presenta el modelo de pauta de la entrevista.

Tabla 4  
*Síntesis del trabajo con referentes institucionales*

<b>Entrevistas en profundidad a referentes institucionales.</b>	
<b>Síntesis de la pauta de trabajo.</b>	
<b>Detalle</b>	<b>Principales dimensiones abordadas</b>
Consignas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las inundaciones desde su historia personal</li> <li>- El rol de sus instituciones en la gestión del riesgo.</li> <li>- ¿Qué valoración hacen de sus actuaciones, en particular en inundaciones, en el proceso de relocalizaciones y en el relacionamiento con la comunidad?</li> <li>- ¿Qué se podría mejorar?</li> </ul>

	<p>- Qué capacidades y dificultades tienen las comunidades para enfrentar los impactos socio ambientales y climáticos y prepararse ante nuevos escenarios?</p> <p>- ¿Qué capacidades y debilidades tienen sus instituciones para apoyar a las comunidades?</p>
Instituciones convocadas	Intendencia de Paysandú; Ministerio de Desarrollo Social-Paysandú; Programas territoriales (INAU- ACJ; INAU- Aldeas Infantiles; SOCAT, Uruguay Crece Contigo, CAIF); Facultad de Psicología - Udelar; Radio Comunitaria La Otra; SINAE; CECEOED Paysandú; CECEOED Canelones.
Modalidad-Fecha	Setiembre-diciembre 2021

### 3. Estado del arte

#### 3.1. Antecedentes

##### 3.1.1. Antecedentes institucionales y de las políticas públicas

Uruguay ha avanzado significativamente en los últimos veinte años en el desarrollo de políticas e instrumentos vinculados al ambiente y el desarrollo, procurando incorporar un cambio de paradigma en la forma de comprender los riesgos de desastres, los impactos del cambio climático y su relación con el desarrollo. Esto ha implicado una actualización de las políticas ambientales, de cambio climático, recursos hídricos, ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastres, con importantes desafíos para la institucionalidad:

- Instrumentar un abordaje intersectorial desde la diversidad de instituciones responsables de la implementación de las políticas, creando espacios de coordinación y ámbitos de co-creación de instrumentos sectoriales. El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC), el Sistema Nacional Ambiental (SNA) y el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) son ejemplos de este trabajo interinstitucional vigente a nivel nacional.

- Alinear las políticas nacionales con las agendas internacionales sectoriales como la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, el Marco de Acción de Sendai y la Nueva Agenda Urbana.

- Abordar las políticas desde una mirada integral, donde transversalizar perspectivas para garantizar los derechos de todas las personas y promover el empoderamiento de la ciudadanía.

En los siguientes apartados se revisan las principales políticas públicas de interés para este trabajo organizadas en seis agrupamientos: ambiente y desarrollo sostenible; cambio climático; gestión del riesgo de desastres; ordenamiento territorial y vivienda; recursos hídricos y políticas sectoriales. En Anexo 1 se presenta tabla que sintetiza los principales marcos normativos e instrumentos de interés para este trabajo, con sus respectivos links de referencia.

### *3.1.1.1. Ambiente y desarrollo sostenible*

Uruguay ratificó las tres convenciones surgidas en la CNUMAD de 1992 referidas a diversidad biológica, cambio climático, desertificación y sequías<sup>5</sup>. Posteriormente, ratificó otros compromisos ambientales internacionales, entre los que se destaca el conocido como Acuerdo de Escazú<sup>6</sup>. Una serie de hitos fueron fortaleciendo progresivamente el marco de protección ambiental del país: la creación del MVOTMA por la Ley n.º 16.112 en el año 1990<sup>7</sup>, la Ley n.º 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>8</sup> del año 1994, la Ley General de Protección del Medio Ambiente por la Ley n.º 17.283 del año 2000<sup>9</sup> y la Ley n.º 17.234 de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>10</sup> del año 2000. Años más tarde es modificada la Constitución de la República en su artículo 47, expresando que la protección del ambiente es de interés general y que el acceso al agua potable y al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales<sup>11</sup>. Más recientemente, el Ministerio del Ambiente fue creado por la Ley

---

<sup>5</sup> La mención a las tres convenciones hace referencia al Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía.

<sup>6</sup> Uruguay. (2019, julio 31). Ley n.º 19.773: Ratificación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Ésta y todas las citas legales de este trabajo han sido recuperadas del sitio del Centro de Información Oficial de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO): [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

<sup>7</sup> Uruguay (1990, junio 8). Ley n.º 16.112: Créase el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

<sup>8</sup> Uruguay (1994, enero 26). Ley n.º 16.466: Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

<sup>9</sup> Uruguay (2000, diciembre 12). Ley n.º 17.283: Ley General de Protección del Ambiente.

<sup>10</sup> Uruguay (2000, marzo 9). Ley n.º 17.234: Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

<sup>11</sup> Uruguay (1967, febrero 2). Constitución de la República. Modificación del artículo 47, octubre de 2004.

n.º 19.899 del año 2000<sup>12</sup> como institución rectora de las políticas de ambiente, cambio climático y agua.

El Sistema Nacional Ambiental<sup>13</sup> creado en 2016 como un ámbito para integrar la dimensión ambiental y el desarrollo sostenible en políticas sectoriales y transversales, elaboró y aprobó dos instrumentos:

- el *Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible* (MVOTMA, 2019)<sup>14</sup>, que procura orientar y coordinar políticas y acciones en materia ambiental con un horizonte a 2030, promover prácticas de producción y consumo sostenibles, incorporar la dimensión ambiental en actividades socioeconómicas y fortalecer las capacidades institucionales y ciudadanas para la gestión y protección de sistemas ambientales.

- la *Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050* (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2018), como una hoja de ruta hacia el desarrollo sostenible, sobre la base de una transformación productiva, social y de las relaciones de género. Integra en su análisis los impactos del cambio climático, y prioriza en planes de inversión pública elementos como la cohesión social, la economía social, la sustentabilidad y la gestión del riesgo de desastres.

En otro orden, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* impulsada por Naciones Unidas ha sido asumida por Uruguay para guiar las políticas y comprometerse con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo cual el país cuenta con sucesivos Informes Nacionales Voluntarios que reflejan la situación del país en el cumplimiento de sus metas e indicadores<sup>15</sup>.

### 3.1.1.2. Cambio climático

Para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país al ratificar la CMNUCC, se crea en la década del 90 la Unidad de Cambio Climático en el marco del

---

<sup>12</sup> Uruguay (2020, julio 14). Ley n.º 19.899. Ley de Urgente Consideración. Artículo 293: Creación del Ministerio de Ambiente.

<sup>13</sup> Uruguay (2016, junio 20). Decreto n.º 172/016. Art1. Creación del Sistema Nacional Ambiental.

<sup>14</sup> Uruguay (2019, agosto 22). Decreto n.º 222/019. Reglamentación de la Ley n.º 17.283 y Aprobación del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible.

<sup>15</sup> Informes Nacionales Voluntarios de Uruguay. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/informe-nacional-voluntario-2021>



Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)<sup>16</sup>. A partir de 2010, se crea el Sistema Nacional de Respuesta a Cambio Climático (SNRCC) como un espacio de articulación interinstitucional para un abordaje integral de la temática, entendiendo como prioridades la mitigación y la adaptación. Desde entonces, las diferentes instituciones sectoriales de gobierno coordinan enfoques y diseñan instrumentos de política pública que refieren al desarrollo bajo en carbono, la movilidad sostenible, y la adaptación en ciudades y costas, en el sector agropecuario, en salud y energía. Los nuevos compromisos que surgen de la CMNUCC y del Acuerdo de París llevan a Uruguay a avanzar en una agenda climática que tiene como hito la aprobación de la *Política Nacional de Cambio Climático* (PNCC) y la definición de la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN)<sup>17</sup>. El enfoque de la PNCC se plantea que debe

contribuir al desarrollo sostenible del país, con una perspectiva global, de equidad intra e intergeneracional y de derechos humanos, procurando una sociedad más resiliente, menos vulnerable, con mayor capacidad de adaptación al cambio y a la variabilidad climática, y más consciente y responsable ante este desafío, promoviendo una economía de bajas emisiones de carbono, a partir de procesos productivos y servicios sostenibles ambiental, social y económicamente, que incorporan conocimiento e innovación. (PNCC, 2017, p. 3)

A su vez, en la dimensión social la PNCC explicita la intención de “promover la capacidad de adaptación y resiliencia de la población ante el cambio y la variabilidad climática y los eventos climáticos y meteorológicos extremos, con énfasis en los grupos social y climáticamente más vulnerables” (PNCC, 2017, p. 9). Y en particular, define tres líneas de acción que específicamente refieren a las poblaciones más vulnerables: promover la capacidad de adaptación y resiliencia a través de acciones dirigidas hacia la infancia, la mujer, la población bajo la línea de pobreza e indigencia las personas en situación de calle, los adultos mayores, las personas con discapacidad y la población rural; incrementar la capacidad de conocer los riesgos

---

<sup>16</sup> Desde la creación del Ministerio de Ambiente en el año 2020, la Dirección Nacional de Cambio Climático asume las competencias de la materia.

<sup>17</sup> Contribución Determinada a Nivel Nacional. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/contribucion-determinada-nivel-nacional>

del cambio y la variabilidad climática; y profundizar estrategias de relocalización de la población vulnerable que habita en zonas de riesgos climáticos. En forma complementaria, otras dimensiones de la PNCC, se plantean líneas de acción sectoriales que también involucran territorios y comunidades vulnerables.

Atendiendo a los compromisos internacionales, el país define su Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional, su Estrategia Climática de Largo Plazo de Uruguay para un Desarrollo Bajo en Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y Resiliente al Clima (MA, 2021) y una Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático (ENACE)<sup>18</sup>.

### *3.1.1.3. Gestión del riesgo de desastres*

La evolución del marco institucional para abordar la gestión del riesgo de desastres en Uruguay está marcada por una serie de eventos que pusieron a la vista fortalezas pero también debilidades tanto normativas como operativas<sup>19</sup> (SINAE, 2020). Esto llevó a la creación en 1995 del Sistema Nacional de Emergencias<sup>20</sup> con énfasis fundamental en la organización de la respuesta ante emergencias. Pero el ciclón extra tropical del año 2005 y las inundaciones que afectaron a buena parte del territorio nacional en 2009 marcaron una nueva etapa, que culminó con la aprobación de la Ley n.º 18.621 en el año 2009 para la creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) como 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. (SINAE, 2019, p. 52)

---

<sup>18</sup> En proceso de aprobación. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/ACE>

<sup>19</sup> Como ejemplo de debilidades normativas y operativas se citan algunos desastres ocurridos en el país: el incendio del Palacio de la Luz en 1993 con cinco personas fallecidas; el incendio en el balneario Santa Teresa con tres personas fallecidas y 2.400 hectáreas de bosque quemados y el derrame de petróleo del buque San Jorge frente a Punta del Este en 1997 (SINAE, 2019).

<sup>20</sup> Uruguay (1995, marzo 22). Decreto n.º 103/95 y modificativos: Creación del Sistema Nacional de Emergencias.

En este marco, se orientaron acciones hacia la prevención, mitigación, atención, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación en situaciones de emergencia y desastres para los niveles nacional y departamental. Su funcionamiento está basado en la coordinación interinstitucional y descentralizada a nivel departamental a través de Comités Departamentales de Emergencias (CDE) y sus Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOEDs). Como parte del proceso de fortalecimiento institucional, en el año 2020 se aprobaron dos instrumentos fundamentales:

- *Decreto reglamentario de la Ley n.º 18.621 de creación del SINAE* donde, entre otros aspectos, se incorpora a los gobiernos municipales en el esquema de trabajo, que no estaban contemplados anteriormente.

- *Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030*, donde se plantean ocho principios orientadores: la cultura como fundamento; el conocimiento del riesgo como factor de cambio; la gestión basada en las personas; la comunicación social como instrumento de transparencia; la participación como base democrática; su estructura basada en el aporte solidario de recursos; la coordinación de capacidades y la cooperación internacional. Por su interés para este trabajo, corresponde mencionar algunos instrumentos de implementación existentes: el Programa de educación y capacitación para la cultura preventiva, el Programa de comunicación social efectiva sobre riesgo, el Programa de gestión centrada en las personas con perspectiva de derechos humanos y el Sistema de información y monitoreo de respuesta y afectaciones (MIRA).

A su vez, el accionar del SINAE toma como referencia internacional el *Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo 2015-2030* que fue adoptado por Uruguay y en el que se reconoce en el Estado el rol principal de reducir el riesgo de desastres junto con la participación de gobiernos locales, sector privado y otros actores. Desde este marco, se identifica la necesidad de priorizar en la comprensión del riesgo, en la gobernanza involucrando diferentes niveles, en aumentar la preparación ante los desastres y en la inversión en reducción del riesgo para la resiliencia.

#### 3.1.1.4. Ordenamiento territorial y vivienda

El marco de planificación y ordenación ambiental del territorio dado por la Ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)<sup>21</sup> del año 2008 provee instrumentos para abordar el desarrollo social y económico, la integración socio territorial y la transparencia en procesos de decisión sobre uso y ocupación del territorio (MVOTMA, 2019). Ha permitido avanzar en Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible<sup>22</sup>, y a nivel subnacional en la elaboración de *Planes Locales de Ordenamiento Territorial* y Mapas de Riesgo de Inundaciones (MDRI)<sup>23</sup>. Dando cumplimiento a esta normativa, Paysandú elaboró su Plan Local de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Paysandú y su microrregión, aprobó su MDRI e implementó la policía o inspectoría territorial como instrumentos clave para gestionar el territorio.

En la implementación de políticas urbano-habitacionales orientadas a reducir la fragmentación socio-urbana el país cuenta con Planes Quinquenales de Vivienda y un *Plan Nacional de Relocalizaciones*, implementado por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Ambiente (MA) junto con los gobiernos departamentales. En su objetivo se plantea mejorar la calidad de vida de las personas asentadas en terrenos inundables y/o contaminados, que no sean aptos para vivienda, a través de su relocalización y la recuperación y resignificación del suelo liberado para fines colectivos (MVOTMA, 2017). Contempla dimensiones físicas, socioculturales y ambientales y además del componente urbano-habitacional, considera la integración social, la sustentabilidad económica y la resignificación del predio. En Paysandú, este Plan ha permitido procesos de relocalizaciones de familias en zona de riesgo alto de inundación como el caso del barrio La Chapita que se plantea en este trabajo.

---

<sup>21</sup> Uruguay. (2008, junio 30). Ley n.º 18.308: Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

<sup>22</sup> Uruguay (2017, agosto 19). Ley n.º 19.525: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

<sup>23</sup> En marzo 2022 DINAGUA reportó avances en la elaboración de mapas de riesgo de inundaciones (MDRI) en 40 localidades. Disponible en : <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/mapa-riesgo>

### 3.1.1.5. Recursos hídricos

La gestión integral de los recursos hídricos se sustenta en la Política Nacional de Aguas<sup>24</sup> aprobada por la Ley n.º 18.610 del año 2009 como marco estratégico y en el Plan Nacional de Aguas<sup>25</sup> aprobado por Decreto n.º 205/017 del año 2017 como marco instrumental para abordar diferentes usos asociados a las cuencas hidrográficas (MVOTMA, 2018). Una de las prioridades son las inundaciones urbanas tanto de ribera, por desbordes de cañadas, por drenajes pluviales urbanos o de zonas costeras. Para su abordaje se elaboran mapas de riesgo, donde se identifican en forma gráfica la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad como componentes del riesgo para diferentes localidades. Actualmente, el país cuenta con un Atlas de riesgo de inundaciones y drenaje pluvial urbano- febrero 2022 (MA, 2022) que permite identificar niveles de riesgo de las localidades, población inundable, pérdida de conectividad por crecidas de cursos, problemas de drenaje pluvial, centros poblados aguas abajo de represas y sistematización de información del censo urbanístico del año, configurando una herramienta clave para la toma de decisiones a nivel local.

### 3.1.1.6. Políticas transversales

Una mirada integral de las vulnerabilidades sociales ante eventos socionaturales severos lleva a pensar en las políticas sanitarias, sociales, educativas, de empleo, de acceso a la información pública y de participación ciudadana que resultan relevantes para garantizar una vida digna de la población vulnerable y contribuir a fortalecer sus capacidades.

Las políticas de *salud* existentes están orientadas hacia un sistema sanitario integral con cobertura universal, y pueden contribuir a implementar programas de prevención y atención de la población ante diferentes amenazas climáticas y no climáticas con impacto sanitario, como las olas de calor y de frío, la aparición de enfermedades transmisibles o afectaciones a la salud por fenómenos de contaminación.

---

<sup>24</sup> Uruguay. (2009, octubre 28). Ley n.º 18.610: Política Nacional de Aguas que reglamenta el Artículo 47 de la Constitución de la República.

<sup>25</sup> Uruguay (2017, julio 31). Decreto n.º 205/017: Plan Nacional de Aguas.

La *educación*, pública, gratuita y obligatoria en los niveles inicial, primario y secundario y con amplia distribución en todo el país representa una oportunidad para fortalecer las capacidades de agencia, analizar la realidad desde sus complejidades y desarrollar el pensamiento crítico. Dos instrumentos complementarios pueden aportar hacia esos procesos: el *Plan Nacional de Educación Ambiental (PLANEA)* abordando los desafíos ambientales desde la educación formal y no formal; y el *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH)* integrando el derecho a un ambiente seguro y saludable como una dimensión hacia una vida digna.

Desde las políticas de *empleo se crea por la Ley n.º 18.406 del año 2008*<sup>26</sup> el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), como institución de referencia en la ejecución de políticas y programas de orientación y formación profesional a nivel nacional. En su planificación estratégica 2021-2024, uno de sus objetivos prioriza la formación de trabajadores en desempleo y desempleados, oportunidades de reconversión laboral y en particular oportunidades para los grupos más vulnerables de la sociedad.

El *acceso a la información pública* como derecho de los ciudadanos ha sido consagrado por la Ley n.º 18.381 del año 2008<sup>27</sup> con el objetivo de promover la transparencia y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información. Desde las perspectivas de este trabajo de tesis, representa un marco para garantizar y facilitar la información de forma comprensible y accesible para todas las personas tanto sobre el estado del ambiente, del clima y los desastres como de las diferentes políticas que se implementen en el territorio.

En cuanto a la *participación ciudadana*, la Ley n.º 19.272 del año 2016 sobre Descentralización Política y Participación Ciudadana<sup>28</sup> es una oportunidad para lograr la participación de los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de diseño de las políticas públicas y en la definición de medidas de alcance territorial. Las instituciones con competencias sobre las políticas de ambiente, cambio climático y riesgos han incorporado procesos de consulta convocando de diferentes formas a sectores de gobierno,

---

<sup>26</sup> Uruguay. (2008, noviembre 10). Ley n.º 18.406: Creación del Instituto de Empleo y Formación Profesional.

<sup>27</sup> Uruguay. (2008, noviembre 7). Ley n.º 18.381: Ley sobre el derecho de acceso a la información pública.

<sup>28</sup> Uruguay. (2016, setiembre 25). Ley n.º 19.272: Descentralización y participación ciudadana.

sociedad civil, instituciones educativas y sector privado, para participar del diseño de sus instrumentos claves, como el Plan Nacional Ambiental, la PNCC y la primera CDN, entre otros.

En materia de *derechos humanos*, Uruguay integra esta perspectiva tanto en la PNCC como en sus planes nacionales de adaptación, tomando como base el Acuerdo de París donde se plantea que los países deberán respetar, promover y considerar sus obligaciones relativas a los derechos humanos de todas las personas.

### *3.1.2. Antecedentes de investigación*

Se presentan los antecedentes de investigación en Uruguay que contribuyen a comprender las amenazas, vulnerabilidades y las capacidades ante eventos socio naturales severos. La revisión contribuye a identificar y comprender qué lugar ocupa el análisis de las capacidades y su rol en la construcción de resiliencia. Se consideran trabajos académicos, de consultoría y de intervención social en los que se integra la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en el país.

Los antecedentes académicos en Uruguay están liderados fundamentalmente por la Universidad de la República (Udelar) a partir de los estudios del Grupo de Gestión Integral del Riesgo (GGIR) y de otros centros de estudio, en coordinación con instituciones de gobierno (MVOTMA, MA, SINAЕ, Intendencias Departamentales, etc.). La mayor producción bibliográfica se enfoca en el análisis de las inundaciones, su comportamiento en el territorio y la afectación de centros urbanos, viviendas y hogares; por ser de interés para este trabajo será desarrollada en el siguiente apartado. Por otra parte, desde el ámbito académico y de gobierno se han realizado algunos trabajos sobre incendios forestales y sequías. Sin embargo, sobre un evento altamente significativo para la sociedad uruguaya como el tornado de la ciudad de Dolores en el año 2016, con 9000 damnificados y pérdidas económicas cuantiosas se identifica escasa producción bibliográfica representada por los informes de evaluación de daños desde el gobierno nacional (SINAЕ, 2020) y el trabajo desarrollado desde Facultad de Psicología.

### *3.1.2.1. Impacto de las inundaciones*

Las contribuciones desde Udelar sobre los impactos de los eventos de inundaciones de los años 2007 (Piperno y Sierra, 2009) y 2009 (GGIR, 2010) se complementan con estudios posteriores de caracterización socio espacial de la relación del río-ciudad (Sierra, 2017) y de caracterización de inundaciones en ciudades costeras como Bella Unión, Salto, Paysandú, Fray Bentos, San Javier y Nuevo Berlín (Piperno y Sierra, 2013 y Sierra, 2017). La evaluación de las inundaciones del año 2009 en las localidades de Artigas, Salto y Paysandú permitió generar información geo referenciada sobre el impacto en el desarrollo local, el ambiente, la vivienda y la vulnerabilidad social, motivacional y actitudinal, así como una mirada transversal sobre las áreas rurales, la perspectiva de género, la respuesta a la emergencia y la cuantificación económica de las pérdidas (GGIR, 2010). Este estudio analiza las afectaciones sobre el ambiente, problematiza la relación sociedad-ambiente en contexto de inundación y reflexiona sobre las formas de involucramiento y participación social, a la vez que permite ver la evolución de las capacidades institucionales para la gestión del riesgo.

### *3.1.2.2 Vulnerabilidad social, estrategias de intervención psicosocial y percepción social ante eventos de inundaciones*

Sobre la misma amenaza, Udelar ha contribuido al análisis de la vulnerabilidad desde la perspectiva psicosocial en las áreas inundables en las ciudades de Treinta y Tres (Loarche, 2011), y en la ciudad de Artigas a partir del impacto de un evento de inundaciones en 2009 (Loarche, Piperno y Sierra, 2011). Más recientemente, en 2018, se presentó un trabajo sobre percepción del riesgo de inundaciones en la localidad de Ciudad del Plata en el departamento de San José (Cuadrado, 2018).

El análisis de las diferentes estrategias de intervención psicosocial en Uruguay y Argentina ante inundaciones entre los años 2000 y 2017 dejó a la vista las escasas experiencias realizadas en Uruguay, que han estado dirigidas principalmente a relevamientos psicosociales y una experiencia de investigación acción participativa que se desarrolló en un escenario post inundaciones del año 2007 a partir de un trabajo conjunto entre Udelar, el INAU, y posteriormente el Consejo de Educación Secundaria (CES) (Oroná, 2018).



Poniendo el foco en la ciudad de Paysandú y los impactos sociales de las inundaciones, se reconoce la actividad de extensión universitaria en el barrio La Chapita en los años 2005 y 2006 desde diferentes servicios de la Udelar (Psicología, Ciencias de la Educación, Arquitectura, Bellas Artes y otros). Más recientemente, el Polo de Salud Comunitaria de la Sede Paysandú del CENUR Litoral Norte de Udelar ha comenzado a estudiar los aspectos psicosociales de las poblaciones afectadas por las inundaciones, enfocados en salud comunitaria, ambiente y trabajo. En particular, se identifican trabajos que abordan la percepción social del riesgo (Ferreira, Oroná y Ronca, 2017) y la producción subjetiva de la vulnerabilidad (Oroná, et al 2018) en torno a las inundaciones en el barrio Curupí en la zona noroeste de la ciudad de Paysandú. En este marco, también se realiza un acercamiento al barrio Curupí enfocado en los impactos psicosociales de las inundaciones (Ronca, 2017).

En forma complementaria se destacan los estudios de diagnóstico para caracterizar las poblaciones vulnerables ante inundaciones en procesos de relocalizaciones, con participación de Intendencia de Paysandú, MVOTMA, Udelar y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES, 2015; MVOTMA, 2012). Se recoge también lo aportado por el estudio sobre vulnerabilidad realizado en el marco del Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras (MA, 2021b) que se comenta a continuación.

### *3.1.2.3. Sobre las capacidades de afrontamiento en ciudades*

Desde la perspectiva de la adaptación al cambio climático en Uruguay, se destaca el estudio realizado en el marco del PNA Ciudades e Infraestructuras donde se analiza la vulnerabilidad de 42 ciudades de más de 10.000 habitantes a partir de los marcos conceptuales del IPCC (Robaina y Pastorino, 2021). Para el desarrollo de esta tesis, resulta de interés el análisis realizado sobre las capacidades de afrontamiento de las ciudades, y en particular revisar los resultados que se obtienen para la ciudad de Paysandú.

### *3.1.3. Antecedentes de la sociedad civil*

La sociedad civil cumple un rol fundamental en el desarrollo de estrategias de intervención orientadas al desarrollo de capacidades locales para la gestión del riesgo de desastres y la

adaptación al cambio climático. A nivel internacional se reconoce el aporte de diversas redes de trabajo no gubernamental tales como la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Gestión del Riesgo de Desastres (GNDR)<sup>29</sup>, la Alianza para la Resiliencia ante Inundaciones (Flood Resilience Alliance)<sup>30</sup> o la experiencia de los Grupos Impulsores de Gestión del Riesgo (GRIDES) en Perú<sup>31</sup>. Si bien en Latinoamérica hay varios antecedentes desde esta perspectiva, en Uruguay se reducen a intervenciones de ayuda humanitaria en la atención de la emergencia (Cruz Roja, Rotary Club, Movimientos Scouts) y a contadas organizaciones no gubernamentales, con un carácter socioambiental orientado a la prevención de riesgos de desastres en comunidades vulnerables. Ejemplo de esto último es el trabajo de prevención de riesgos de desastres ante inundaciones e incendios forestales, realizado en los departamentos de Paysandú, Durazno, Rocha y Montevideo por Cultura Ambiental durante 2012 y 2015<sup>32</sup>.

### **3.2. Presentación del caso**

#### *3.2.1. El departamento de Paysandú*

Paysandú es uno de los 19 departamentos de Uruguay. Está ubicado al noroeste del país y limita hacia el oeste con República Argentina a través del Río Uruguay como frontera natural. Es el tercer departamento con mayor superficie (13.922 km<sup>2</sup>), el sexto más poblado (113.124 habitantes) según el Censo 2011 (INE, 2011) y uno de los departamentos del país con mayor proporción de población en zonas urbanas (96,1% del total de su población). En la Figura 1 se presenta una imagen satelital de la ciudad de Paysandú y en la Tabla 5 se presenta información general sobre su población.

---

<sup>29</sup> Sitio web de la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Gestión del Riesgo de Desastres. Disponible en: <https://www.gndr.org/>

<sup>30</sup> Información sobre la Alianza para la Resiliencia ante Inundaciones. Disponible en: <https://floodresilience.net/zurich-flood-resilience-alliance/#:~:text=The%20Zurich%20Flood%20Resilience%20Alliance,their%20resilience%20to%20flood%20risk.>

<sup>31</sup> Noticia sobre actividades del Grupo Impulsor en Perú. Disponible en : <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias/apurimac/grupo-impulsor-para-la-gestion-de-riesgos-grades-se-reune-tras-alertas-de-lluvias-intensas>

<sup>32</sup> Portal de Cultura Ambiental. Disponible en: [http://www.culturaambiental.org.uy/ampliar\\_noticia.php?id=19](http://www.culturaambiental.org.uy/ampliar_noticia.php?id=19)

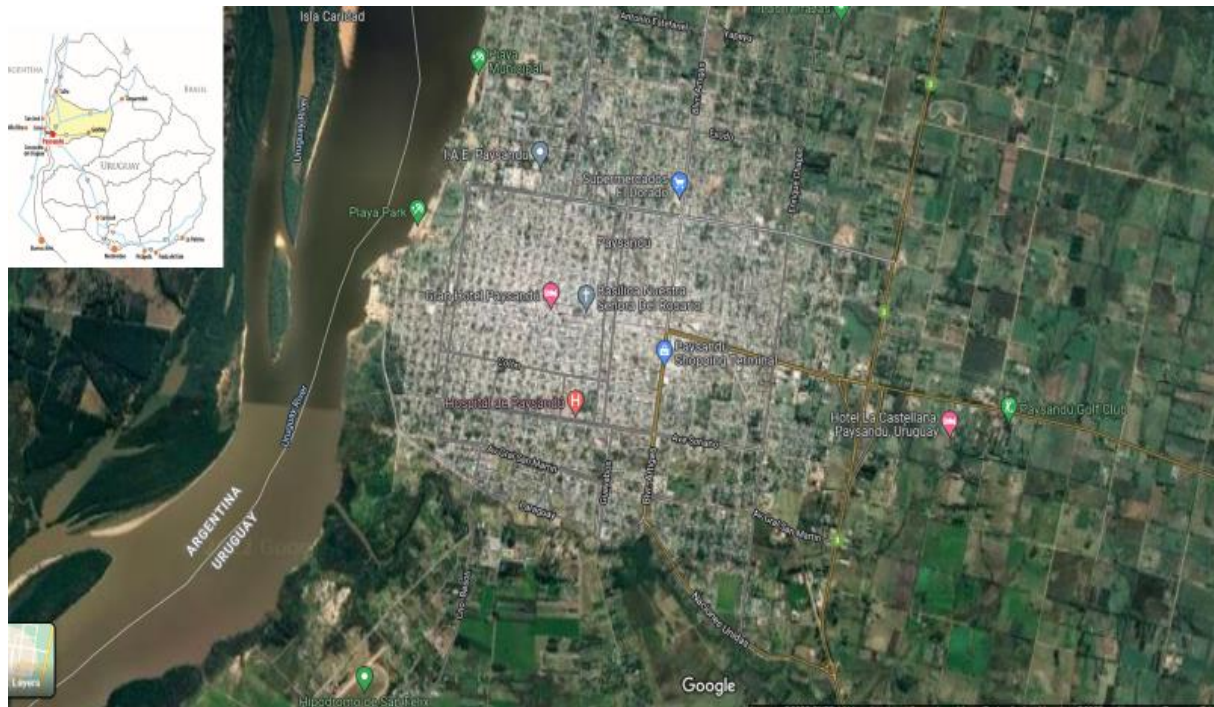


Figura 1. Ciudad de Paysandú, Uruguay.

Fuente: Reproducido de García Cartagena, N (2019) con permiso del autor.

Tabla 5  
Población del Departamento de Paysandú, Uruguay

Datos departamentales	Número de personas	Porcentaje (%)
Población total	113.107	100
Hombres	55.349	48,9
Mujeres	57.758	51,1
Población urbana	108.743	96,1
Población rural	4.364	3,9

Fuente: Censo 2011 (INE, 2011).

Desde el punto de vista sociodemográfico, la tasa de crecimiento de Paysandú no ha mostrado variaciones en el último período intercensal (2004-2011) (OPP, s.f.). Del total de población 51,1% son mujeres y 48,9% hombres, de los cuales un 24,8% son de 0 a 4 años, 15,8% tienen 15 a 24 años, 25,5% entre 25 y 44 años, 20,3% entre 45 y 64 años y 13,2% de 65 años y más. Desde el punto de vista de la pobreza, 41,4% de las personas tiene al menos una Necesidad

Básica Insatisfecha (NBI) según el Censo 2011 y el 10,8% de los hogares se encuentra debajo de la línea de pobreza según datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2020 (INE, 2021). En la Tabla 6 se presenta una caracterización sociodemográfica de la población de Paysandú.

Tabla 6  
*Caracterización socio demográfica de la población del Departamento de Paysandú. Uruguay*

<b>PAYSANDU</b>	<b>Caracterización sociodemográfica</b>
<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Servicios básicos</b>	0.6% no tiene energía eléctrica  6.2% no tiene conexión a red de abastecimiento de agua potable.  33.5 % no tiene conexión al sistema sanitario de red
<b>Educación</b>	14,7% entre 25 y 65 años tiene estudios terciarios (18% mujeres, 11% hombres)  Años de educación de población de 25 años y más: 8.7 años  Analfabetismo: 1.6% en mayores de 15 años
<b>Salud</b>	Tasa mortalidad infantil cada 1.000 niños vivos, año 2020: 5.4 (nacional 6.6)  Tasa bruta de natalidad: 11.1 (nacional 10.2)  Tasa bruta de mortalidad: 8.4 (nacional 9.2)  % atención en servicios de salud pública, año 2019: 29.4 (nacional 48.2)

*Fuente:* Intendencia de Paysandú, 2021.

Respecto a la actividad económica, Paysandú participa con 2,7% del producto bruto total del país a partir de una economía basada en la actividad agropecuaria, industrial y comercial. En 2020, las tasas de actividad y empleo se ubicaron por debajo del promedio país, 56% y 48,9% respectivamente. La tasa de desempleo llegó a 12,4%, ubicándose entre las más altas del país, mientras en lo referente a empleo informal el 25,2% de las personas ocupadas no hicieron aportes a la seguridad social (OPP, s.f.).

Desde el punto de vista del Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>33</sup> estimado anualmente por PNUD, Uruguay mantiene su posición 55 entre 189 países con un IDH de 0,817 en el año 2019, de 0,808 en 2018 y 0,818 en 2017. Este índice estimado a nivel territorial posiciona a Paysandú en una evolución creciente en la serie 2008-2017, y lo clasifica como un departamento con desarrollo humano medio con un valor de IDH de 0,793 en 2017<sup>34</sup>.

### 3.2.2. *La ciudad de Paysandú: relación sociedad, ambiente y desarrollo*

La ciudad de Paysandú, capital del departamento, es una localidad costera ubicada entre el río Uruguay al oeste, el arroyo Curtiembre al norte y el arroyo Sacra al sur. Sus condiciones topográficas, hidrológicas y climáticas, junto a una actividad económica históricamente vinculada a la industria lanera, del cuero y del cemento, a la actividad portuaria fluvial y a la producción de alimentos, han marcado la dinámica de desarrollo de la ciudad y de su población. Esto ha generado impactos sociales y ambientales relevantes y desafíos para la planificación territorial.

La zona suroeste de la ciudad es un reflejo de esta situación en particular. En primer lugar, la afectación de la calidad ambiental está asociada a la disposición de desechos con cromo de la curtiembre local hasta el año 1970 y a la descarga de vertidos industriales, contaminando suelos y agua de la zona (García Cartagena, 2019). Esto se reafirma en el año 2003, cuando la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) informó sobre la gran concentración de cromo presente en la desembocadura del arroyo Sacra y su desplazamiento tierra adentro debido a las crecientes de éste y del río Uruguay, lo cual suponía “la exposición de la población asentada en esa zona a este metal pesado y por lo tanto, el carácter prioritario de su relocalización”<sup>35</sup>. En segundo lugar, la dinámica de distribución de la población en la zona se vincula con territorios inundables asociados al río Uruguay y al arroyo Sacra. En tal sentido, esta zona de la ciudad es identificada como zona de riesgo alto de inundación en el Mapa de

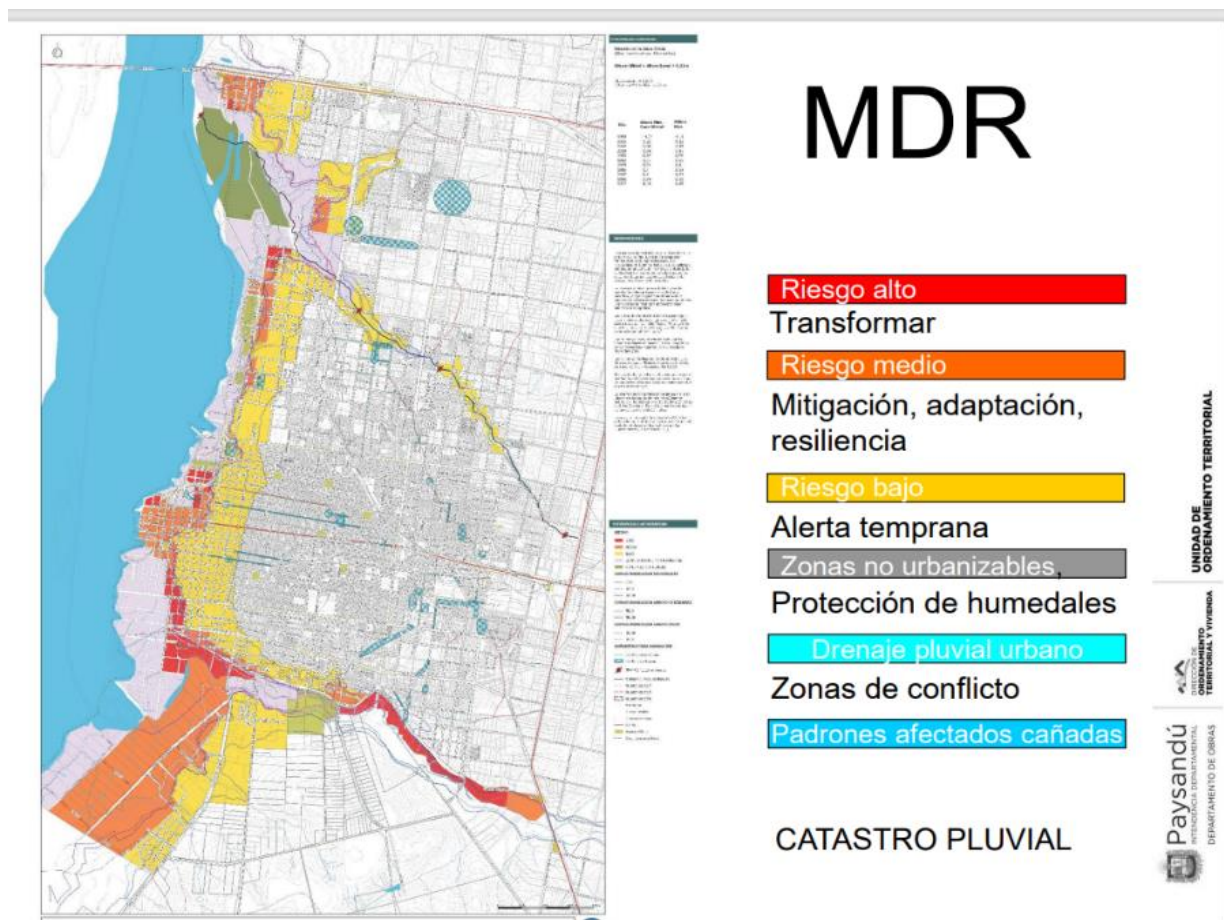
---

<sup>33</sup> OPP (2018). Índice de Desarrollo Humano por departamento. Síntesis metodológica y de resultados. Observatorio Territorial Uruguayo. [https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/IDH%20-%20S%C3%ADntesis%20metodol%C3%B3gica%20y%20de%20resultados\\_2.pdf](https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/IDH%20-%20S%C3%ADntesis%20metodol%C3%B3gica%20y%20de%20resultados_2.pdf)

<sup>34</sup> El IDH estimado a nivel territorial considerando las dimensiones salud, educación y nivel de vida digno, toma los indicadores esperanza de vida al nacer (EV), los años promedio (MYS) y esperados de educación (EYS) y el producto nacional bruto (PNB) *per capita*.

<sup>35</sup> MVOTMA (2003). Proyecto “Inventario, caracterización y calificación de sitios contaminados por metales”

Riesgo de Paysandú en base a las recurrentes inundaciones y afectaciones a la zona y su población. Según reporta DINAGUA (2017)<sup>36</sup>, en 2015 “en Paysandú se contabilizaron 20 asentamientos irregulares donde residen 3.554 personas en 189 viviendas. Doce de ellos presentan algún sector inundable por el río Uruguay, el arroyo Sacra o el arroyo Curtiembre”. De éstos, se identificó al asentamiento La Chapita como el “más populoso (430 personas y 110 viviendas) que se inunda tanto por el río Uruguay como por el Sacra”<sup>37</sup>. En *Figura 2* se presenta el MDR elaborado para la ciudad de Paysandú y su Microrregión.



*Figura 2.* Mapa de Riesgo de Inundaciones de la Ciudad de Paysandú y su Microrregión

*Fuente:* Reproducido de García Cartagena, N. (2019) con permiso del autor.

<sup>36</sup> MVOTMA-DINAGUA (2017). Caracterización de las inundaciones. Situación de las ciudades costeras al río Uruguay. pp 9-11.

<sup>37</sup> Los otros asentamientos inundables mencionados en el informe son Sacra, Atlántida, Barrio Ledesma, COVIMA 2, Curupí 2, Diagonal 200, La Antena, Nueva York, Parque, Unión Portuaria.

Esta complejidad socioambiental llevó a priorizar la transformación de la zona sur de la ciudad, de la mano de un proceso de revisión de la planificación territorial local apoyado en instrumentos de ordenamiento territorial. Se reafirma la idea de implementar procesos de relocalización de la población vulnerable de la zona inundable hacia otros barrios, la resignificación del espacio liberado, junto a un proceso de desarrollo urbano de la zona sur en base a obras viales para el acceso al puerto de la ciudad. La creación de la Inspectoría de Control Territorial en la Intendencia de Paysandú cumplió un rol fundamental para evitar nuevas ocupaciones en suelos inundables; y, por otro lado, se firmó un convenio entre la Intendencia de Paysandú y Administración Nacional de Puertos (ANP)- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) para el Proyecto de Accesos de la Ciudad de Paysandú al Puerto, que se desarrolló de manera paralela y articulada con el Proyecto de Resignificación de La Chapita (Rameau, 2019).

### 3.2.2.1. Las inundaciones en Paysandú

La ciudad de Paysandú ha sido históricamente impactada por las inundaciones tanto por el río Uruguay como por crecidas del arroyo Curtiembre al norte y Sacra al sur del departamento. Así lo reflejan los relatos históricos sobre las inundaciones del año 1959 que en Paysandú representaron 6500 personas evacuadas<sup>38</sup>.



*Figura 3.* Impacto de las inundaciones del año 1959 en Paysandú

Fuente: <https://montevideoantiguo.net/index.php/otros-departamentos/la-inundacion-de-paysandu-1959.html>

---

<sup>38</sup> *Montevideo Antiguo*. Recuperado en abril de 2021 de <https://montevideoantiguo.net/index.php/otros-departamentos/la-inundacion-de-paysandu-1959.html>

Un registro histórico de eventos de inundación realizado por DINAGUA (MVOTMA, 2017) permite reconocer las crecidas en Paysandú que desde el año 1983 desplazaron a más de 500 personas cada uno. En la Tabla 7 se presenta detalle del número de desplazados en dicho período.

Tabla 7  
*Número de desplazados en eventos extraordinarios de inundación*

Año	Mes	Número de desplazados
1983	Mayo	1028
1983	Julio	2669
1986	Abril	1902
1990	Junio	590
1992	Abril	600
1992	Mayo	700
1997	Octubre	546
1998	Enero	1200
1998	Enero	1700
1998	Marzo	1700
1998	Abril	580
2002	Octubre	1307
2002	Diciembre	600
2009	Noviembre	4355
2015	Diciembre	6320
2017	Junio	3013

*Nota:* Elaborado por DINAGUA en base a información aportada por SINAE (MVOTMA, 2017).

De este informe surge que los eventos más significativos en número de desplazados (evacuados y autoevacuados) se dieron en los años 1983, 2009, 2015 y 2017 con un total de 3.697, 4.355, 6.320 y 3.013 desplazados respectivamente.

Entre 2015 y 2016 la ciudad se vio impactada por 3 inundaciones en un período de 8 meses con una altura del río de 9,10 m sobre la cota de seguridad y casi 7.000 desplazados en la ciudad<sup>39</sup>. Esto implicó un impacto social y económico que afectó tanto a las familias, que perdieron bienes materiales, como a las instituciones, que debieron implementar medidas de respuesta, rehabilitar servicios y reacondicionar los espacios afectados. En Tabla 8 se presenta

<sup>39</sup> Según el informe de DINAGUA en este evento de 2015 se contabilizaron 6.320 hogares desplazados, de los cuales hubo 429 evacuados y 5.891 autoevacuados. En la estimación de población, vivienda y hogares en áreas inundables este estudio reportó un leve descenso de personas entre 2004 (7.7%) y 2011 (6.5%).



información elaborada por MVOTMA (2017) sobre población y viviendas en las zonas inundables de la ciudad.

Tabla 8  
*Población y viviendas en áreas inundables de Paysandú*

Año del Censo	Toda la ciudad		Área inundable		% de personas y viviendas en área inundable	
	Nº total de personas	Viviendas totales	Nº total de personas	Viviendas totales	% de personas	% de viviendas
2004	81.889	27.055	6.304	1.598	7,7	5,9

Fuente: MVOTMA (2017)



Figura 4. Vista aérea de Paysandú en las inundaciones del año 2015.

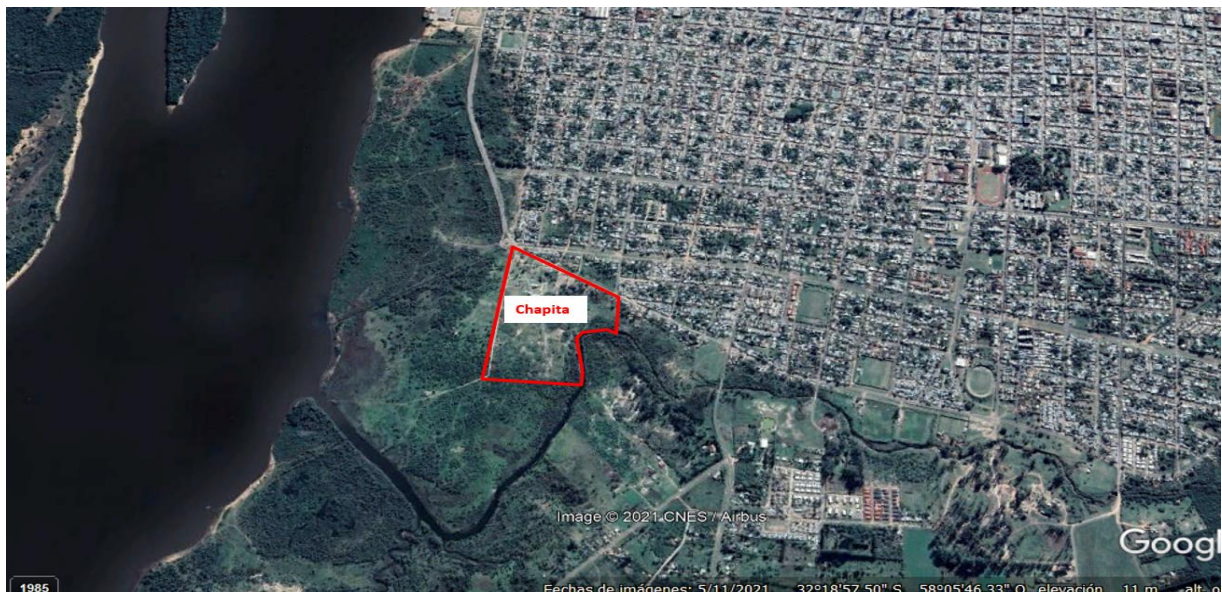
Fuente: AFP. Diario El País. (28 diciembre 2015) 11.357 uruguayos evacuados: la peor inundación en 50 años.

De forma progresiva, se fue consolidando un trabajo interinstitucional y multinivel para abordar la gestión de los territorios inundables y las poblaciones afectadas en Paysandú. Esto se apoyó en la información disponible, en los conocimientos generados y en el desarrollo normativo en ordenamiento territorial y gestión ambiental, que permitieron definir medidas para abordar la

contaminación ambiental por cromo y vertidos, y para gestionar las inundaciones por las crecidas del río Uruguay. Junto a ello, se planificó la transformación de la zona sur del departamento que implicó profundizar los procesos de relocalización ya iniciados de la población en la zona inundable, la resignificación del espacio liberado y la definición del proyecto de accesos al puerto de la ciudad de Paysandú (García Cartagena, 2019).

### 3.2.2.2. *El asentamiento La Chapita, su población y las inundaciones*

El asentamiento La Chapita<sup>40</sup>, en el límite urbano suroeste de la ciudad<sup>41</sup> ha sido una de las zonas históricamente más afectadas por inundaciones en Paysandú y por tal razón, incorporada al proceso de transformación de la zona sur, incluyendo la relocalización de la población, su integración a diferentes barrios de la ciudad y la reconversión o resignificación del espacio vacante hacia un espacio recreativo de uso público. Por tal motivo, fue definida como unidad de análisis del presente trabajo.



*Figura 5. Ubicación del barrio La Chapita, Paysandú*

*Fuente:* Reproducido de García Cartagena, N. (2021) con permiso del autor.

---

<sup>40</sup> El asentamiento recibe el nombre La Chapita, debido a que las primeras viviendas fueron ranchos construidos con chapas de latas de galletitas.

<sup>41</sup> Entre el arroyo Sacra al sur, calle Ledesma al oeste, Park Way al norte y Entre Ríos al este, según delimitación definida por Udelar en 2006 (MVOTMA, 2012).

## *Caracterización sociodemográfica*

La Chapita tiene una historia de 60 años de antigüedad. Fue poblado originalmente por familias provenientes de zonas rurales llegando a ocupar una superficie aproximada de 9 hectáreas. Se ha caracterizado por una alta vulnerabilidad socioambiental en la que confluyen una serie de situaciones: la inundabilidad del territorio, las familias afectadas por las crecidas; la contaminación histórica del suelo por cromo vertido por la curtiembre; y la proximidad con el punto de descarga directa del colector industrial y del saneamiento hacia el río.

Sucesivos estudios diagnóstico fueron realizados para comprender la conformación de los hogares y contribuir a definir las formas de implementar el proceso de relocalización en etapas consecutivas. El estudio diagnóstico del año 2012 (MVOTMA, 2012) permitió ver la evolución demográfica en función de censos anteriores, así como las actividades económicas y las características del barrio. El crecimiento poblacional de La Chapita ha estado asociado fundamentalmente a la extensión de las familias ya existentes y no por nuevas ocupaciones, por lo cual se reconocen vínculos de unas familias con otras. Mientras en el año 2005 se identificaron 95 hogares con 422 personas, en 2009 se relevaron 116 hogares con 459 personas, y en 2012 fueron 135 hogares, con un total de 476 personas.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) realizó en 2015 un estudio poblacional que incluyó a La Chapita (MIDES, 2015). En ese documento se reportaron 295 personas viviendo en el barrio en 85 hogares con un promedio de 3,5 personas por hogar. Se mantuvo la composición poblacional fundamentalmente joven y con una distribución por sexo equitativa. La población de 0 a 14 años representó el 39,7%, 15 a 59 años el 55,3%, 60 y más representó 5.1%, siendo un total de 53,6% hombres y 46,4% mujeres (MIDES, 2015).

Este estudio mostró que un importante porcentaje de los hogares de la Chapita tenía una muy alta vulnerabilidad socioeconómica, a partir del Índice de Carencias Críticas (ICC)<sup>42</sup>. Respecto

---

<sup>42</sup> El valor del Índice varía entre 0 y 1, siendo más vulnerable el hogar cuanto más cercano a 1. Este índice permite identificar a población beneficiaria de programas de transferencias monetarias como son Asignaciones Familiares (AFAM) y Tarjeta Uruguay Social (TUS). Toma como base las dimensiones de educación; hacinamiento, composición del hogar; propiedad de la vivienda; riesgo sanitario; índice de acceso a bienes durables y servicios; materiales de techo y piso de la vivienda. No utiliza ingresos, ya que en función de la volatilidad y el mercado informal se dificulta su comprobación y genera riesgos de sub-declaración (MIDES, 2015).

a las prestaciones sociales, 100% de las familias del barrio con hijos menores a cargo tenían condiciones de beneficiarias a Asignaciones Familiares (AFAM); 36,5% altos niveles de emergencia habitacional asociado a ausencia de baño, piso de tierra y/o techo con materiales de desecho y 64.6% de los hogares se consideraron en riesgo, asociado a hacinamiento y/o colecho. Respecto a la educación 41% del total asistía a centros educativos; 52,9% alguna vez asistió; y 6,1% no asistía o asistió. En cuanto a la situación laboral, 89,4% de los hogares no tenían personas desocupadas y la condición laboral predominante estaba asociada a cuentapropista (35,8%) o a empleo privado (11,2%).

Tabla 9

*Composición del Asentamiento La Chapita en base a Censo 2012*

Composición Asentamiento La Chapita	
	Censo 2012
Cantidad de hogares	135
Cantidad de personas	476
Cantidad de mujeres adultas	111
Cantidad de varones adultos	130
Cantidad de niñas y adolescentes	117
Cantidad de niños y adolescentes	118

*Fuente: MVOTMA (2012).*

*Las características del barrio antes de la relocalización*

En el informe del año 2012 (MVOTMA, 2012) se lo describe como “un asentamiento caracterizado por la precariedad y vulnerabilidad social (...) donde la ocupación fue creciente y con nula planificación (...) y los criterios estaban asociados a los lazos familiares, a la producción y a la disponibilidad en “el mercado” de venta. Con el paso del tiempo, el asentamiento fue incorporando algunos servicios como luz y agua, algunas mejoras en la circulación o en la gestión de los residuos. El alumbrado público “escaso y fuente de conflictos vecinales”, las aguas servidas de viviendas con baño en su hogar con pozos negros “frecuentemente desbordados”; y pequeños basurales dispersos incluyendo un basural de una hectárea de superficie, que fue recuperado debido a accidentes serios en niños, niñas y adolescentes: “desde cortes, quemaduras, a ingerir pastillas tóxicas”. Según reporta el informe “los vecinos lograron organizarse para frenar el vertido en este predio, no sólo de los

clasificadores sino también de camionetas que entraban a tirar residuos o perros muertos”. Como espacios públicos se menciona la existencia de “una cancha de fútbol, recuperada hace aproximadamente 4 años y una pequeña plaza para niños que realizaron los vecinos en el año 2010”.

Asociado a la precariedad constructiva, se suma el hacinamiento y la coexistencia de pequeños basurales debido a las actividades económicas del barrio, tales como la cría de cerdos. En el mismo informe se reporta la clasificación de basura como la actividad económica más frecuente en la Chapita, seguida por la construcción y la producción de ladrillos y animales. En menor número se menciona la actividad de peón rural, o el trabajo en obras de saneamiento de la empresa estatal en la zona. El trabajo femenino está asociado a limpieza en casas de familias en forma prevalente.

A nivel local se identifica la presencia de programas y servicios sociales como la policlínica Nueva York, CAIF indiecitos, SOCAT Educación Solidaria, Pro- niño, Centro Juvenil Estrella del Sur, la escuela 95 y Faroles de la Intendencia, entre otros.



*Figura 6. Viviendas en Asentamiento La Chapita*  
*Fuente: MVOTMA (2012)*



*Figura 7. Área recreativa en La Chapita en el año 2012*  
*Fuente: MVOTMA (2012)*

### *El proceso de relocalización*

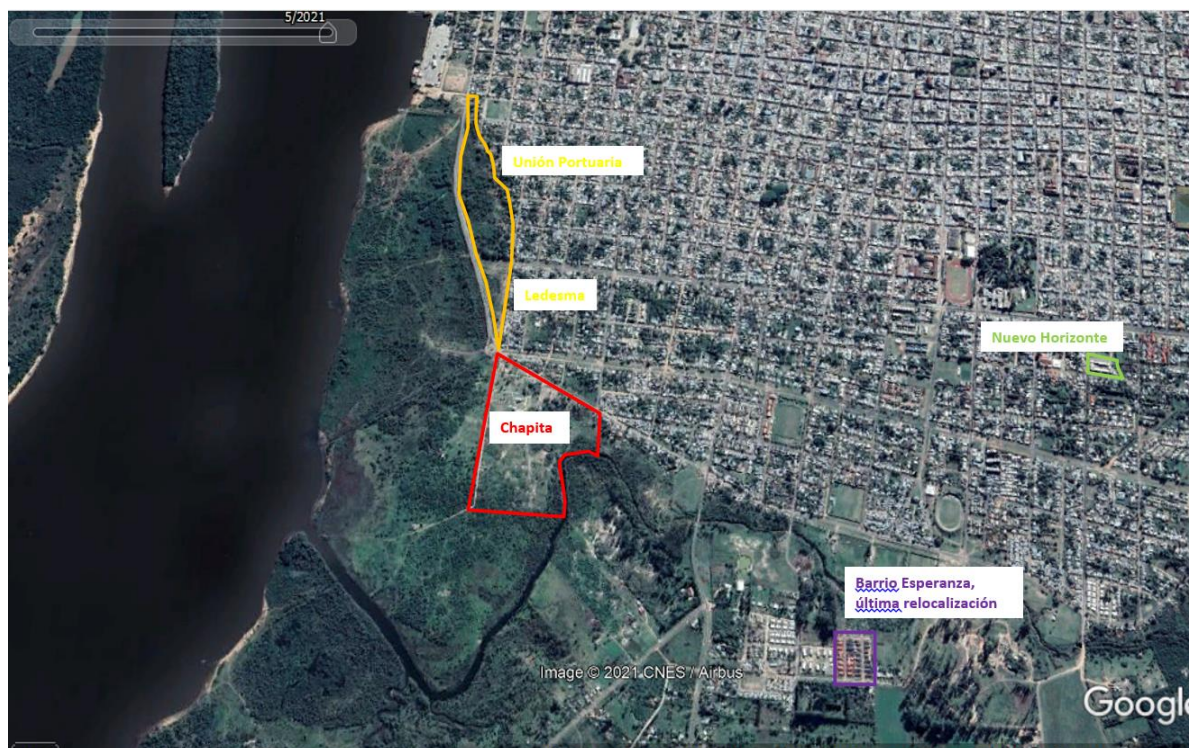
A partir de confirmarse la contaminación con cromo en suelo en estos predios comienza un proceso de relocalización de las familias de La Chapita, entre 2006 y 2010 (Rameau, 2019). En dicha instancia se relocalizaron 19 familias a partir del trabajo de MIDES y la Intendencia de Paysandú, pero la lentitud del proceso y la falta de instrumentos de inspección territorial en ese momento facilitaron que los territorios fueron nuevamente ocupados.

Posteriormente, las inundaciones de 2009 marcaron un nuevo hito a partir de las crecidas del río Uruguay que llegaron hasta 9,07m. Como consecuencia se definió la firma de un convenio en 2012 en el marco del Plan Nacional de Relocalizaciones, promovido desde la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)<sup>43</sup> en acuerdo con la Intendencia de Paysandú, ambas como instituciones ejecutoras. Esto implicó planificar el realojo en etapas sucesivas, apoyándose en censos de actualización que permitieron identificar las demandas habitacionales y de servicios en función de las características de la población. Culminando este proceso en 2019, unas 233

---

<sup>43</sup> Convenio firmado en el año 2012 entre la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) y la Intendencia de Paysandú.

familias de La Chapita fueron relocalizadas en diferentes zonas de la ciudad, en particular en los Barrios Nueva Esperanza, Dos Soles y Nuevo Horizonte (Ver Figura 8 y Figura 9).



*Figura 8.* Barrios La Chapita, Unión Portuaria y Ledesma en zona de riesgo alto de inundación. Barrios Nuevo Horizonte y Esperanza, donde fueron relocalizadas parte de las familias de La Chapita.

*Fuente:* Reproducido de García Cartagena, N. (2021) con permiso del autor.



*Figura 9.* Barrios Nuevo Horizonte y 2 Soles, donde fueron relocalizadas parte de las familias de La Chapita.

*Fuente:* Reproducido de García Cartagena, N. (2021) con permiso del autor.



*Figura 10.* Viviendas de los procesos de relocalización en barrios Esperanza, Nuevo Horizonte y 2 Soles

*Fuente:* Reproducido de García Cartagena, N (2021) con permiso del autor.



## *El proceso de resignificación de La Chapita*

A la vez que se fue implementando el proceso de relocalización de las familias de la Chapita, se planificó en forma consultiva el destino del espacio vacante, con acciones para su recuperación y resignificación, demolición de viviendas, inspección territorial, intimación ante nuevas ocupaciones, remediación del suelo contaminado, reubicación de emprendimientos y construcción del Parque Las Chapitas<sup>44</sup>. Esto implicó un trabajo coordinado entre áreas de la Intendencia de Paysandú y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que comenzó a ejecutarse a fines de 2018 conforme fueron avanzando las relocalizaciones, hasta su inauguración a fines de 2019<sup>45</sup>.



*Figura 11.* Parque La Chapita, año 2019.

*Fuente:* OPP (2019).

---

<sup>44</sup> Síntesis de las acciones reportadas en el documento de Sistematización del proceso de relocalización y resignificación en el Barrio la Chapita.

<sup>45</sup> En 2016 se firmó un convenio entre la Intendencia de Paysandú (IDP) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República para implementar el Proyecto de Resignificación de Espacios liberados por relocalización de vivienda en el marco de “Proyectos de Cohesión Territorial, en particular los referidos al desarrollo Territorial sustentable vinculados al cambio climático”.



*Figura 12.* Parque La Chapita, año 2019. Cotas de inundación  
*Fuente:* OPP (2019).

#### **4. Resultados**

Se presentan los resultados obtenidos del análisis institucional y normativo, del reconocimiento de campo y de las entrevistas a los diferentes actores de interés para este trabajo.

Cabe considerar que en el tiempo en que se desarrolló el trabajo tuvieron lugar elecciones departamentales, y sus resultados implicaron cambios en las máximas autoridades de Paysandú y en sus equipos técnicos reflejando nuevas orientaciones de gobierno<sup>46</sup>.

##### **4.1. Análisis institucional y normativo**

En este apartado se incluyen algunos instrumentos de alcance nacional y subnacional seleccionados, se revisa el abordaje de las vulnerabilidades y capacidades locales y se identifican oportunidades para su implementación. Se agrupan en tres categorías procurando incorporar una mirada integral:

- cambio climático, gestión del riesgo de desastres y ambiente;

---

<sup>46</sup> El 27 de setiembre de 2020 se realizaron elecciones departamentales y municipales. En Paysandú la victoria fue para el Partido Nacional, desplazando al Frente Amplio.

<https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectorales.gub.uy/>

- ordenamiento territorial, recursos hídricos y vivienda; y
- políticas sociales y empoderamiento.

#### *4.1.1. Cambio Climático, gestión del riesgo de desastres y ambiente*

Se analizan los principales instrumentos con los que cuenta el país para implementar políticas de cambio climático, gestión del riesgo de desastres y ambiente, poniendo el acento en el aporte hacia el alcance territorial para la reducción de vulnerabilidades y el incremento de las capacidades locales.

La *Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)* incorpora las dimensiones sociales y de gestión del riesgo y las retoma en las medidas presentadas por el país en su Contribución Determinada a Nivel Nacional. Desde ambas se plantean líneas de acción orientadas a promover la capacidad de adaptación y resiliencia de los grupos social y climáticamente más vulnerables. Como oportunidades para las áreas de estudio de este trabajo de tesis, se identifican tres instrumentos que pueden contribuir a implementar acciones para fortalecer e involucrar las capacidades locales desde su rol transformador frente a los futuros escenarios climáticos, con alcance a nivel nacional y departamental:

- La *Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático (ENACE)*. Plantea líneas estratégicas para la acción climática con un horizonte a 2050, en las dimensiones de educación, formación, sensibilización, participación, acceso a la información pública y cooperación. Explicita la necesidad de involucrar al nivel subnacional en las acciones climáticas tanto desde los gobiernos locales como de las comunidades, por lo cual es una oportunidad para que Paysandú implemente en este marco acciones de educación, formación y comunicación involucrando a la población social y climáticamente más vulnerable.
- El *Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras*. Una de sus contribuciones es el análisis de la vulnerabilidad al cambio climático en 42 ciudades del país desde las dimensiones de exposición, sensibilidad y capacidad

de afrontamiento<sup>47</sup>. De él emerge la necesidad de trabajar en el desarrollo de medidas para fortalecer capacidades del CECOED Paysandú, de las organizaciones locales y de la comunidad.

- El *Proyecto Regional de Adaptación al Cambio Climático en Ciudades y Ecosistemas Costeros Vulnerables del Río Uruguay* se implementa en el litoral oeste del país, involucrando a los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. Entre las actividades previstas para mejorar la resiliencia social y la revisión de instrumentos de gestión de riesgos, se identifica una oportunidad para Paysandú de generar nuevos conocimientos sobre la población vulnerable, repensar el rol de la ciudadanía en la gestión local del riesgo de desastres, promover acciones que fortalezcan sus redes sociales y desarrollar actividades específicas de comunicación y educación dirigidas a toda la población.

La *Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres y Emergencias en Uruguay 2019-2030* tiene como objetivo definir orientaciones que contribuyan a que la población reduzca sus condiciones de vulnerabilidad y exposición y cuente con canales para la protección de la vida, el ambiente y los bienes de significación frente a eventos adversos de origen natural, siconatural o antrópicos. Es de particular interés el análisis presentado en el documento de esta Política donde se recogen con detalle algunos problemas identificados para implementar la gestión del riesgo en Uruguay. En lo referente a la percepción social y al conocimiento, se detecta “la falta de una cultura de prevención” (...) “fallas en la comunicación y falencias de conocimiento del público e incluso por parte de algunos entes públicos” (SINAE, 2020, p. 18). En lo que refiere a la gestión del territorio, se plantea la necesidad de “una planificación unificada en lo nacional que al mismo tiempo tenga en cuenta la problemática específica de cada departamento” (SINAE, 2020, p. 19). Y respecto a aspectos institucionales y de gobernanza reconoce que es necesario “mejorar la articulación interinstitucional existente” y que “falta definición sobre los mecanismos de participación efectiva, responsabilidades de los

---

<sup>47</sup> Para analizar la capacidad de afrontamiento se consideraron 4 componentes: acceso a servicios básicos (salud, educación y cuidados); capacidades institucionales del sistema del organismo rector de la respuesta y gestión de riesgos a nivel local (mapas de riesgo, alerta temprana, incorporación de riesgo en planes de ordenamiento territorial); recursos humanos disponibles para atención a emergencias; presencia de ecosistemas que brinden servicios ecosistémicos como capacidades de amortiguar, prevenir y mitigar eventos climáticos extremos y sus daños. No se consideran capacidades comunitarias.

municipios y la sociedad civil en las actividades de preparación, respuesta y recuperación” (Ibidem). Y hace una mención particular al rol clave de las políticas que abordan la exposición y vulnerabilidad económica, social y ambiental, para enfrentar “las causas estructurales de la vulnerabilidad, tales como la pobreza, la falta de gobernanza, la sobre explotación de los recursos naturales, o la ocupación inadecuada del suelo y el territorio en general” (...) “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” (SINAE, 2020, p.20).

Para su implementación se plantea medidas para promover y consolidar comportamientos preventivos, recurriendo a la percepción y comprensión del riesgo, desde la educación, la comunicación y la difusión. Se pone el énfasis además en el trabajo articulado con los gobiernos departamentales y el alcance municipal, así como la articulación intraestatal y socio-gubernamental.

En base al carácter descentralizado del SINAE, la institucionalidad en Paysandú está representada por el *Comité Departamental de Emergencias (CDE)* y el *Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED)*<sup>48</sup>.

En cuanto a instrumentos para la gestión local del riesgo, corresponde mencionar:

- *Plan de la Región Litoral Norte (Artigas-Paysandú-Salto)*. Este instrumento analiza las vulnerabilidades y peligrosidades, que son mapeadas e integradas en una matriz de riesgo como insumos para la planificación local.

---

<sup>48</sup> Las instituciones que integran y participan de estos ámbitos son la Intendencia de Paysandú (IP), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Defensa (MDN), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), Usinas Termoeléctricas del Estado (UTE), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), Fiscalía General de la Nación (FGN), Instituto del Niño y del Adolescente (INAU). Participan como invitados el Ministerio de Ambiente, organizaciones de ayuda humanitaria como Cruz Roja, Club de Leones o Rotary Club.

- *Plan de Contingencias ante Inundaciones para Paysandú*. Es un plan fundamentalmente enfocado en la respuesta ante eventos, orientado a la organización de las acciones a llevar adelante por cada una de las instituciones miembro del CDE.

- *Mapa de Riesgo de Inundaciones (MRI)* integrado al Plan Local de Ordenamiento Territorial. Este instrumento es un hito de gran significado para Paysandú, pues ha permitido trabajar en el ordenamiento del territorio, relocalizar a población en zonas de riesgo alto y tomar medidas para resignificar los espacios y restaurar ecosistemas.

- *Sistema de Alerta Temprana de Inundaciones*. La información sobre niveles de crecidas del río Uruguay es provista por la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, permitiendo comunicar a las instituciones en forma temprana, contribuyendo así a la planificación de la respuesta y la toma de decisiones y a reducir impactos en la población en zonas de riesgo.

- Se identifican planes referentes a incendios forestales y derrames por hidrocarburos.

En base al análisis documental y al diálogo con los referentes institucionales, se detecta que no hay un plan de trabajo con las comunidades, ni espacios barriales o con organizaciones sociales de base, que permitan abordar acciones preventivas, conocimiento de las capacidades locales, instancias de capacitación y preparación más allá de los momentos de emergencia o desastre. Los antecedentes están asociados específicamente a los procesos de relocalizaciones en los que se crearon comisiones barriales como espacios de consulta funcionales a dicho proceso. Desde el punto de vista de las organizaciones sociales y su vínculo con la gestión del riesgo, se reconoce la labor de algunas instituciones con perfil de ayuda humanitaria en apoyo a la atención de la emergencia. Esto deja a la vista la necesidad de una institucionalidad que incorpore otro abordaje, orientado a la gestión local del riesgo y por lo tanto una oportunidad de trabajo con los actores locales para generar una agenda de trabajo que complementa el rol de los actores de gobierno.

*El Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible* se encuentra en proceso de implementación. Por tal motivo, su dimensión sobre gestión y ciudadanía ambiental orientada a la articulación de la gestión nacional con la local y a profundizar la participación y el acceso

a la justicia, la educación y la comunicación representa una oportunidad para promover en Paysandú acciones concretas e incrementar el involucramiento de la población en el análisis del ambiente y el territorio integrando la perspectiva del riesgo. Estas características son compartidas por otras zonas de la ciudad, como la zona noroeste y zona portuaria..

#### *4.1.2. Ordenamiento Territorial, recursos hídricos y vivienda*

Se presentan los principales instrumentos de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, gestión de recursos hídricos y vivienda que contribuyen en forma integral a la toma de decisiones para reducir el impacto de los eventos de inundaciones en Paysandú.

A partir de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Paysandú elabora y aprueba en 2018 su *Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad de Paysandú y su Microrregión*<sup>49</sup> (en adelante Plan Paysandú). Una de sus directrices se enfoca en el objetivo de “Paysandú ciudad compacta y sostenible con cohesión social”, planteándose orientaciones enfocadas a la integración urbana, la cobertura adecuada de servicios de educación, salud y seguridad; y la reducción de zonas de conflicto ambiental, con particular atención a las áreas urbanas inundables.

A partir del Mapa de Riesgo de Inundaciones de Paysandú por crecida de ribera y por drenaje pluvial urbano se categorizaron zonas de riesgo alto, medio, bajo y zona de riesgo de inundación sin urbanizar, redefiniendo la cota de seguridad en 6,50 m, por lo cual se justifica el realojo de población que habita por debajo de esa altura. Prevé además una zona de desarrollo en el sur de la ciudad asociada a los accesos del puerto de Paysandú, en el territorio vinculado con las áreas inundables de la planicie de inundación del arroyo Sacra y río Uruguay dentro del límite de la curva TR 100 según el Mapa de Riesgo. Crea la Inspectoría de Control Territorial que tiene entre sus cometidos la inspección de los espacios públicos costeros “a los efectos de evitar nuevas ocupaciones de zonas inundables de dominio público, implantando guardias diurnas al efecto”. En forma complementaria crea el Observatorio Ambiental Paysandú, alentando la

---

<sup>49</sup> Uruguay. (2018, abril 26). Decreto n.º 7719/2018. Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Paysandú y su Microrregión.

participación de múltiples instituciones con representación local (Intendencia de Paysandú, 2018).

Estos instrumentos dieron marco al proceso de relocalización de las familias de La Chapita que implicó un trabajo intrainstitucional e interinstitucional de las áreas vinculadas a vivienda, inspectoría territorial, promoción social y gestión ambiental. Pese a generar espacios de trabajo con la población a ser relocalizada (reuniones y comisiones barriales representativas), la consulta a los registros de las reuniones permite reconocer resultados dispares tanto en participación como en el involucramiento de los vecinos. Por otra parte, se reconoce que estos ámbitos de participación se enfocaron en la etapa previa y la de relocalización, pero no se enfocaron en el acompañamiento ni seguimiento a la población luego de haber sido relocalizada.

#### *4.1.3. Políticas Sociales y empoderamiento*

Se sintetizan las principales políticas sociales que contribuyen o pueden contribuir a abordar la problemática de los eventos extremos en Paysandú desde la diversidad institucional y la complejidad territorial.

Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005, se descentraliza la institución con oficinas y programas a nivel territorial orientados a implementar las políticas sociales para las poblaciones más vulnerables. En Paysandú estos programas tienen un lugar destacado y cumplen un rol importante en el departamento, en forma complementaria al área de Acción Social de la Intendencia de Paysandú. Como ejemplo, cabe mencionar:

- Implementación y gestión de transferencias monetarias basadas en la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares (AFAM).
- Implementación de programas Uruguay Crece Contigo (UCC); Programa Calle; Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Cabe destacar que a partir de 2021 se plantearon nuevos lineamientos en el MIDES, que dejaron sin efecto acuerdos de implementación de los SOCAT, y la incorporación de otros programas con énfasis rural.



-CAIF, Clubes de Niños y Centros Juveniles. En acuerdo con el INAU se implementan los Centros de Atención a la Infancia, Clubes de Niños (CAIF) y Centros Juveniles, gestionados por asociaciones civiles sin fines de lucro.

A nivel de articulación y coordinación de las *políticas sociales* en territorio, la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales (MIPS) ha sido convocada ante definiciones de la planificación del ordenamiento territorial, tanto por las relocalizaciones como por el proyecto de accesos al puerto.

En lo referente a políticas de promoción del *empleo*, Paysandú cuenta con programas de emprendimientos y microemprendimientos productivos, a través de capacitación, fortalecimiento y asesoramiento en tributos y modalidades asociativas, involucrando al Departamento de Promoción y Desarrollo de la Intendencia de Paysandú, la Agencia de Desarrollo (ANDE), el MIDES, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) (Ronca, 2021).

En el área de la *educación*, Paysandú cuenta con 114 centros educativos que garantizan el acceso a la educación pública para todas las personas, en diferentes puntos de la ciudad. Por otra parte, se destaca la educación terciaria, representada por la Udelar a través del Centro Universitario Litoral Norte- Sede Paysandú, la Universidad Católica del Uruguay (UCU) y la UTEC, configurando un interesante espacio para profundizar el conocimiento en gestión local de riesgos, tal como lo vienen demostrando en los trabajos analizados que enriquecen con conocimiento desde lo local.

La escuela pública, así como los centros de educación secundaria y técnico profesional, son espacios de referencia para las familias afectadas por las inundaciones, tanto por garantizar la continuidad de los procesos formativos, como por generar espacios para el abordaje en clase de aspectos vinculados a los eventos vividos y sus impactos emocionales, lo que permitiría trabajar desde la prevención con los estudiantes, los equipos docentes y las familias.

Desde la *sociedad civil organizada* se han detectado al menos dos organizaciones con perfil social (Asociación Cristiana de Jóvenes, Aldeas Infantiles) que desarrollan convenios con el

gobierno para implementar programas sociales con colectivos vulnerables, que si bien son de gran importancia para el abordaje local de las vulnerabilidades, no tienen en sus objetivos la gestión del riesgo. Otras experiencias de sociedad civil están fundamentalmente vinculadas con la ayuda humanitaria y acciones solidarias en situaciones de emergencia (Cruz Roja, Club de Leones, Rotary Club, entre otros). Desde la perspectiva de la gestión integral del riesgo a nivel local, se reconoce particularmente la experiencia desarrollada desde la ONG Cultura Ambiental en Paysandú, Durazno y Montevideo, trabajando con la ciudadanía, la educación y el gobierno local para analizar las amenazas, desarrollar instrumentos en forma colectiva y preparar a la población considerando sus capacidades. Estas experiencias son deseables de integrar a los procesos de gestión local de riesgos, junto con otras iniciativas de intervención social.

#### **4.2. Reconocimiento de campo**

En un primer momento se realizó un reconocimiento del barrio La Chapita y las relocalizaciones en nuevos barrios, para lo cual se contó con el acompañamiento de una referente técnica del gobierno departamental de Paysandú quien facilitó la recorrida. Esta instancia fue de gran riqueza para la comprensión de la complejidad e integralidad de la situación. Fue complementada con registro fotográfico de la zona y de los nuevos barrios donde han sido relocalizadas las familias. Además de la recorrida general, se identificó el sector donde habitaban los vecinos que actualmente están relocalizados, y se recorrió el nuevo Parque Las Chapitas, que resultó del proceso de recuperación y resignificación del lugar. En este parque se constató la existencia de una cancha deportiva y un espacio construido como centro barrial o vecinal. En el horario de la visita, sobre el mediodía del mes de setiembre, no se observó público haciendo uso del espacio, tanto del área deportiva como de la recreativa. Desde el equipo técnico de la Intendencia se reciben comentarios sobre la falta de apropiación del espacio por parte de los vecinos, y del potencial del Centro Barrial no aprovechado aún, sin un plan de actividades acordado con vecinos. Se identificaron algunos puntos críticos, donde aún hay vecinos que no son relocalizados por diversas razones, y se recorrió el sector en obras en la rambla, previsto para generar accesos al puerto de la ciudad de Paysandú. Además, se identificaron algunos recursos institucionales en territorio como el CAIF, el

SOCAT, entre otros. Asimismo, se recorrió un sector donde ya se constatan nuevas ocupaciones de suelo en zonas cercanas a la barométrica más hacia el sur de Chapita.

En un segundo momento, se realizó una recorrida exploratoria por los barrios nuevos donde fueron relocalizados los vecinos de La Chapita y de otras zonas afectados en forma recurrente por las crecidas. En particular, se pudieron conocer los barrios Nuevo Esperanza, Dos Soles y Nuevo Horizonte, lo cual permitió una observación de los espacios asignados por vivienda, las calidades constructivas, presencia de servicios e inserción barrial. En esta instancia se observó que los realojos fueron proyectados en la trama urbana, con veredas, servicios de alumbrado público y recolección de residuos, y las construcciones son viviendas nuevas y en buen estado. En esta instancia no se tomó contacto con ningún vecino. Se realizó registro fotográfico.



*Figura 13.* Viviendas del barrio Nuevo Horizonte en las que se observan servicios de veredas, residuos y alumbrado

### **4.3. Entrevistas en profundidad**

#### *4.3.1. Entrevistas a vecinos y vecinas.*

Se realizaron las transcripciones de registros impresos y grabación digital de 6 entrevistas. Se analizaron los resultados organizando las respuestas, agrupando y destacando frases relevantes o significativas de interés para el objeto de este trabajo. Estos agrupamientos permitieron sistematizar la información en tres categorías:

- el barrio La Chapita y sus experiencias ante las inundaciones
- el proceso de relocalización y sus impactos
- vulnerabilidades y capacidades (vivienda, vida social, redes de apoyo y educación, protección social, empleo, ciudadanía)

Esta sistematización de detalla a continuación. En ella, se incluyen entre comillas algunas frases significativas recogidas en las entrevistas.

*El barrio La Chapita y sus experiencias ante las inundaciones.*

Se encontró muy buena disposición a hablar de las inundaciones y sus vivencias, pese al tiempo transcurrido y a los impactos que representan en sus vidas. Quienes han sido relocalizados evocan las inundaciones de 2007, de 2009, y al referirse a la de 2015 uno de los entrevistados plantea que fue “la peor de la infancia”, mientras otra vecina comenta “vivíamos dos inundaciones por año”.

Quien no fue relocalizado y se encuentra aún en la zona inundable, trae como recuerdo que “nos autoevacuábamos a casa de un amigo, en un cuarto”, y al referirse a sus vivencias menciona “toda una vida en inundaciones, me crié acá; la mayor inundación fue la de 2009. El agua tapaba el techo, pero preferimos venir y arreglar”.

En referencia a las estrategias para enfrentar las crecidas, unos plantean que han sido autoevacuados, pero otros optaron por persistir en la zona del cantero de la calle San Martín porque les robaban, y por eso colgaban del techo las cosas. La persona entrevistada de mayor edad evoca los tiempos de la inundación del año 1959. “Antes del 59 vivía más abajo y fuimos subiendo, nos llevaron a galpones, con mi madre, padre y hermanas, hasta que bajaba el agua y volvíamos”. “Salíamos para el cantero a dejar cosas. Después me vine más arriba en Chapita, con mis hijos”.

Sobre los sentimientos que les generan esos momentos vividos plantean “tristeza”, “lagrimas”, “incertidumbre sobre a dónde ir”.

Al consultarles sobre los apoyos recibidos en el momento de las inundaciones recuerdan: “el Estado; a los que nos autoevacuábamos nos daba dos TUS<sup>51</sup>, pañales y productos de limpieza”. No hacen mención a estrategias de apoyo emocional, o abordajes grupales de contención durante o luego del retorno a las casas.

### El proceso de relocalización y sus impactos

Procurando recoger testimonios sobre lo que ha representado el proceso de las relocalizaciones en sus vidas, fueron consultados sobre aquellos elementos positivos y negativos del proceso, tanto en términos de calidad de vida, de relacionamiento social, de servicios y responsabilidades ciudadanas. En términos generales se realiza una valoración positiva, haciendo referencia a que representó mejoras para los entrevistados y sus familias, y que “los hijos se han adaptado”. Un solo caso planteó comentarios altamente positivos como “acá soy una reina, estoy conforme”. Pero si bien han reconocido como positivo el acceso a la vivienda, otros han planteado reiterados comentarios críticos y disonantes con referencias al proceso de relocalización en sí, en particular respecto a las expectativas, la información no comprendida o situaciones inesperadas que se les presentaron. Una de las entrevistadas afirma “Una casa no nos hace buena persona; si vengo de abajo sigo siendo de abajo. La entrega de la casa sólo cambió la forma de vivir, no me cambió el trabajo, no me dieron trabajo (...) es otro estilo de vida”.

Y de la mano de estas afirmaciones, surgen una serie de planteos de expectativas no cumplidas, nuevas responsabilidades o situaciones no esperadas, en aspectos vinculados a la vida social, redes de apoyo, empleo, calidad de vida, entre otras. Estos se verán a continuación.

### Vulnerabilidades y capacidades.

- *La vida social.* El apego y las añoranzas por la vida social en el barrio de origen se manifiestan cuando se plantea “en Chapita había más unión que acá”. “Será que no estamos todos. Hay

---

<sup>51</sup> La Tarjeta Uruguay Social (TUS) es una transferencia monetaria que es duplicada en su monto a los hogares afectados por inundaciones.

familias que quedaron separadas”. “Cuando nos vinimos mis hijos lloraban, extrañaban la casa”. “No me quería venir porque estaba tan acostumbrada. Los hijos estuvieron conmigo hasta que se vinieron y se hicieron sus casitas. Pero se vino nieta, todos y me tuve que venir. Hasta el último día en que cortaban la luz me quedé, me daba pena desarmar mi *sucucho*”<sup>52</sup>.

Y respecto al relacionamiento con el nuevo entorno, el barrio y los vecinos, se detecta una dificultad en la integración social luego de dos años de relocalización. Se recogen afirmaciones como “No salgo para nada, vivo adentro. Vienen los hijos a verme”. “Es bravo, no me conocía con casi nadie; son familias que no se apoyan”. Esta dificultad se sintetiza en una reflexión “No podés poner un barrio dentro de otro barrio”.

Quienes aún no han aceptado relocalizarse plantean que “antes en Chapita había ruido y ahora está tranquilo” mostrando interés por diferenciarse de las otras familias que “hacían relajo”<sup>53</sup> y por esa razón no accede aún a ser trasladado.

- *Las redes de apoyo y educación.* La importancia de las redes de sostén se recoge en comentarios referentes a que aún después de relocalizados “los hijos siguieron yendo a la escuela de Chapita”. A su vez, la discapacidad de un menor de edad deja a la vista las dificultades que representa acceder en cualquier barrio a centros de rehabilitación y educación con integración “Tengo un hijo con baja visión que iba a esa escuela” por lo que aún sigue yendo.

- *Protección social.* El tema de las prestaciones sociales del Estado ha sido crítico en las entrevistas. Estas familias por su condición de vulnerabilidad socioeconómica extrema, han sido beneficiarias de una transferencia monetaria mensual del Programa Tarjeta Uruguay Social hasta la fecha en que se realizan estas entrevistas (2021). En el diálogo se plantea la desazón, el desconcierto, la falta de conocimiento, por el retiro de estas prestaciones sociales: “no nos habían dicho que perdíamos la TUS a los 2 años de estar acá”, “antes teníamos ayuda de MIDES ahora quedamos sin TUS”; estoy conforme pero no pensé que sacarían los beneficios ahora”.

---

52 Expresión coloquial para definir una vivienda precaria.

53 Expresión coloquial que refiere a hacer lío o desorden.

- *Empleo.* Son reiteradas las afirmaciones respecto a las dificultades en los aspectos laborales luego de la relocalización, ya que implicó dejar de lado las actividades que realizaban en Chapita: “Nos costó conseguir trabajo”. Uno de los entrevistados plantea que trabajó para el Programa Uruguay Trabaja en 2012 pero ya no tiene más posibilidades; otro se encuentra trabajando en una Cooperativa de Reciclaje. En cuanto a sus antecedentes, se mencionan 15 años en Paylana<sup>54</sup>, actividades de cría de animales, trabajo en ladrilleras, entre otras. De los 6 entrevistados sólo 2 plantearon tener actualmente trabajo fijo, en particular referente a cuidado de personas y cooperativa de reciclaje. Ellos explicitan la necesidad de tener trabajo. En la entrevista al vecino de la comisión vecinal, se plantea que en el relevamiento que se encontraba haciendo sobre la situación laboral del Barrio Nuevo Horizonte, resultó que, de las 34 familias, solo 3 tenían empleo fijo. Por otra parte, plantean que no les han dado la posibilidad de capacitación, y que se afirma la dificultad de conseguir trabajo en el escenario actual de la pandemia.

- *Sobre el estado de la vivienda, la titularidad y los servicios básicos.* En tres casos hicieron referencia a la situación constructiva de la vivienda, planteando que “actualmente la vivienda se llueve y los pisos están levantados”. En el momento de la entrevista, se confirma visualmente lo planteado y se reciben comentarios de estar realizando gestiones entre vecinos para solicitar a la empresa constructora soluciones a las roturas. Asimismo, luego de plantear la situación laboral crítica hicieron referencia a las nuevas responsabilidades que representan pagar gastos fijos, en particular hacen mención a la falta de costumbre de pagar el alumbrado público, la luz y el agua que implican una carga importante en forma mensual. Respecto a la tenencia de la vivienda, no tienen claro si son propietarios, o “en calidad de qué”. Si bien al consultar a técnicos de la Intendencia de Paysandú se confirma que están en régimen de comodato, se evidencia que los entrevistados no tienen clara la titularidad, los derechos y las responsabilidades sobre la vivienda.

- *Capacidades organizativas.* Respecto a las instituciones y programas que mencionan como apoyo, hacen referencia a una diversidad de ellos: “el Comité de Emergencias está más organizado. Está previniendo. Antes eran carpas”. Y se menciona que ante la posible inundación

---

54 Industria textil de Paysandú.

“viene Prefectura y avisa”. El CECEOED, es mencionado como proveedor de “artículos de limpieza, comida y el camión como único apoyo que levantan para después limpiar”; Pero, por otro lado, los planteos se refieren a que “aunque no está muy preparado, Paysandú es solidario”.

Entre las instituciones mencionadas reiteradamente surgen el SOCAT Nueva York, el Centro Juvenil Estrella del Sur, al Programa Faroles, INAU, MIDES y la Iglesia. Hacen referencia además a la búsqueda de apoyo en conocidos y redes sociales. En particular, en el escenario de pandemia consideran que las redes sociales han contribuido con donaciones.

Las actividades que han generado desde el barrio se han hecho a través de la Comisión Barrial Nuevo Horizonte, en particular limpiezas, actividades culturales y recreativas, una biblioteca popular conocida como “Biblioheladera” y hasta la idea de una propuesta de cooperativa para trabajar. En el escenario de pandemia, en el primer año y medio, implementaron ollas populares en base a colaboraciones y donaciones.

#### *4.3.2. Entrevistas a referentes institucionales*

Nuevamente se realizaron transcripciones de los registros impresos y grabación digital de las entrevistas. Se analizaron los resultados organizando las respuestas y agrupando los elementos de interés para el objeto de este trabajo en las siguientes categorías:

- *las inundaciones desde sus trayectorias.* Se identifican experiencias de vida y de actuación profesional frente a las inundaciones.
- *el rol de sus instituciones ante las inundaciones.* Se recogen apreciaciones sobre la actuación institucional frente a las inundaciones, el relacionamiento con la comunidad, fortalezas y debilidades y aspectos a mejorar en su actuación y en el vínculo.
- *el rol de sus instituciones en los procesos de relocalización.* Se orientó a comprender su accionar en los procesos de relocalización recogiendo fortalezas y debilidades institucionales y aspectos a mejorar.



- *las capacidades comunitarias*. Se recogen impresiones sobre fortalezas y debilidades detectadas en la comunidad.

- *las capacidades institucionales y el trabajo con la comunidad*. Se recogen impresiones desde instituciones de gestión del riesgo a nivel nacional y departamental y buenas prácticas.

### *Las inundaciones desde sus trayectorias.*

Los referentes institucionales locales dejaron a la vista una muy vasta experiencia de trabajo en sus instituciones, con trayectorias laborales desde 4 a 7 años hasta 16 a 18 años en la misma organización. De sus historias laborales, surgen experiencias de intervención en las inundaciones de 2007, 2009, 2015, 2016 y 2017. En el caso del CECOED Paysandú, una de las referentes entrevistadas lleva 17 años de trabajo y con ello una trayectoria de intervenciones en todas las inundaciones departamentales del período analizado. Por otra parte, una de las referentes de un centro de atención a la infancia plantea que se vio directamente afectada por las crecidas y expresa “gran desazón” frente al fenómeno. Son recordadas como “inundaciones rápidas que desbordan el arroyo Sacra y las del río Uruguay que desagotan lento” mostrando comprensión de los eventos adversos que afectan a la ciudad.

Estos elementos reflejan una fortaleza para Paysandú, por lo que significa contar con capacidades técnicas y profesionales con una importante trayectoria y continuidad en el territorio, con conocimiento de la problemática de las inundaciones y trabajo de cercanía con las familias y sus redes de apoyo.

Otra fortaleza profesional local está dada por la participación de algunos referentes institucionales locales en los procesos de diseño e implementación de instrumentos de políticas públicas vinculadas a las inundaciones como los referidos a recursos hídricos, ordenamiento territorial y adaptación al cambio climático<sup>55</sup>.

La referente de la educación universitaria a nivel nacional consultada, ha dejado a la vista su importante trayectoria de trabajo para su institución (Udelar) en aspectos psicosociales en

---

<sup>55</sup> En referencia a la participación en los procesos consultivos implementados para la elaboración de la Política Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras, y el Plan Local de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Paysandú y su microrregión.

escenarios de inundaciones, trabajando junto al gobierno nacional, departamental y con las comunidades afectadas, conformando equipos con estudiantes de diferentes ramas profesionales de Paysandú y de otros departamentos. Pero estos procesos no tienen continuidad y no son aprovechados para el acompañamiento a la población vulnerable.

### *Las instituciones y su actuación en las inundaciones.*

El referente del programa que trabaja con niños en situación de calle plantea que en este tipo de eventos su institución acompaña la demanda, gestiona donaciones y/o aborda la atención presencial y las actividades recreativas fuera del estadio donde son evacuados. En el período de inundaciones detectan mayor captación de niños, niñas y adolescentes en su programa porque andan más en calle, sin referente adulto, o incluso todo el grupo familiar en calle. Respecto al impacto de las inundaciones en los afectados, el entrevistado afirma que su programa ya es de alta complejidad, por lo cual la inundación no es el mayor problema, pues “en lo material no tienen mucho para perder”. Si bien se presentan dificultades en los refugios asociadas a la adquisición de hábitos de higiene y a conflictos de convivencia por el lugar compartido, reconoce que en las inundaciones hay un fortalecimiento del vínculo con instituciones educativas, porque hay más control en el horario de los jóvenes. Respecto al apoyo a los equipos técnicos para actuar en las inundaciones, reconoce que no hay partida presupuestal extra de INAU y que el acompañamiento psicológico es para las familias, no para los equipos. Por otra parte, asume que este tipo de intervenciones no ha generado angustias en el personal ya que el fenómeno de “las inundaciones no es lo más duro en el marco del programa”.

Según la referente de las instituciones abocadas al trabajo con la infancia éstas intervienen durante las inundaciones sosteniendo el acompañamiento a cada familia perteneciente a sus programas, ya sea autoevacuada o evacuada por CECOED, pero también apoyando el registro de información sobre los afectados y gestiones sobre la Tarjeta Uruguay Social frente a las instituciones específicas.

Desde el equipo del área social del gobierno departamental, se plantea que es en las inundaciones “cuando se desnuda la pobreza totalmente” y se reconoce como debilidad la falta de protocolo para la actuación. Sobre el apoyo a los equipos técnicos, se menciona que, si bien

hay trabajadores sociales no hay psicólogos y no hay nada de formación que aporte al fortalecimiento de sus capacidades.

Desde la experiencia de un servicio de articulación de las políticas sociales a nivel territorial, se plantea su rol de apoyo a la Intendencia de Paysandú durante las inundaciones de 2015 y 2019 con “horas de recorridas, de vecinos en el cantero de calle San Martín, venir a estar con los vecinos, carga de datos, recibir consultas en emergencia de carácter más asistencial, y el uso del salón para alojar gente”. Y, por otro lado, se menciona su participación en el primer censo de la zona que se realizó en el año 2007.

### Las instituciones y el proceso de relocalización

En referencia al proceso de relocalización, la experiencia de los equipos sociales y de ordenamiento territorial fue sustantiva para recoger una mirada crítica. Ello implicó obtener sus impresiones sobre el tipo de relocalización y la modalidad de trabajo, sobre la participación y el acompañamiento a las familias en las diferentes etapas del proceso.

Una de las referentes que ha trabajado en las diferentes relocalizaciones de las familias de zonas inundables menciona que en el caso de Chapita la entrega de la vivienda “fue llave en mano, pero no hubo preparación de esas familias”, mientras que en otros realojos se propuso la autoconstrucción. Afirma que “ellos no querían relocalizarse, querían vivir mejor” y plantea que “los diferentes procesos de realojo no me cerraron”; “la prioridad era sacar a la gente para generar el acceso al Puerto y no importaban las familias” (...). “Hace un año del proceso de relocalización y algunos ya no están. La capacidad de organizarse implicaba más tiempo, y no se hizo, hubo un cambio de prioridades”<sup>56</sup>. En aspectos de convivencia, plantea que las personas relocalizadas en los barrios Esperanza y Dos Soles tienen conflictos en el barrio. Asimismo, se plantea que no hubo un proceso de reconversión de las fuentes laborales, elemento que es retomado por otros entrevistados. Destaca la buena experiencia de relocalización en barrio Álamos en la que ella participó, basada en autoconstrucción y capacidad de organización a la población.

---

<sup>56</sup> Esta mirada respecto a la premura por retirar a las familias para implementar el proyecto de acceso al puerto no fue compartida por otra de las personas entrevistadas, quien considera que fueron procesos desacoplados en el tiempo.

Desde el referente del programa de protección infantil para la primera infancia se plantea que “faltó trabajar con la comunidad, los vecinos no se han apropiado del lugar”. Da como ejemplo que en el barrio Nueva Esperanza se quieren volver y que “transición hubo, pero en la post relocalización no hubo trabajo con ellos”. “Mejorar la calidad de vida también es cambiar hábitos”. Y plantea que desde el punto de vista institucional “a la vivienda le falta la mirada integral, hay que considerar la relocalización con reconversión laboral”. Se reitera que no es fácil la convivencia y es difícil el tema laboral. Asimismo, su reclamo es que “las madres jóvenes quieren un proyecto educativo y salida laboral”. Respecto a los apoyos como equipos técnicos, menciona que no han tenido suficiente capacitación y que debería existir algún referente en estos abordajes. Plantea que “hay que trabajar en salud mental, y buscar una respuesta para que el CECEOED reconozca a los técnicos del área social”. “Se debe trabajar con la experiencia de lo anterior y ocuparse de lo importante, no de lo urgente. Es un desafío romper con la idea de lo asistencial. Falta llegar a la comunidad con propuestas.”

Desde las referentes de políticas sociales en territorio se plantea que en las relocalizaciones han estado involucradas tangencialmente, ya que el espacio de trabajo en ese proceso era del Plan Nacional de Relocalizaciones del MVOTMA. Sin embargo, dado que su institución se encuentra en territorio, ellas vieron el proceso de resignificación del espacio inundable, y la inauguración del Parque Las Chapitas en el lugar que fue deshabitado, que tuvo lugar bajo las nuevas autoridades de gobierno. Su mirada es crítica hacia la gestión actual del gobierno respecto al trabajo en territorio, ya que los nuevos referentes de políticas sociales consideran que “allí no se puede trabajar porque no cuidan nada”. Reafirman que es un abordaje radicalmente opuesto al que llevaron adelante hasta ahora que desconoce la historia previa de lo trabajado anteriormente. “Pasamos de convivir 2-3 años a sacar gente”, plantearon. Por otra parte, desde el mes de noviembre estos servicios desconcentrados fueron eliminados en la planificación ministerial.

Una de las referentes del CECEOED coincide con los planteos sobre los procesos de relocalización, afirmando que “faltó trabajo con las familias relocalizadas; se sintieron pérdidas, sin medios de producción”; y enfatiza que “falta mucho trabajo comunitario”. A su vez hace

hincapié en que “lo que faltó fue diálogo entre los equipos después de los eventos, faltó ensamblar”.

### Capacidades comunitarias

En las entrevistas a los referentes locales se plantea en forma crítica que el proceso de relocalización no trabajó en fortalecer capacidades organizativas de los grupos vulnerables relocalizados. Las referentes territoriales destacan antecedentes de organización local, en particular el trabajo organizado de un grupo de mujeres que gestionan el salón comunal del barrio y organizan actividades de interés para el mismo. En otro orden, el referente de la radio comunitaria dejó a la vista una experiencia de 18 años de trayectoria en su actividad de comunicación, y plantea que no han sido reconocidos desde la gestión pública como interlocutores en la comunicación de las emergencias.

Dado el escenario de pandemia con restricciones de movilidad y contactos, no pudieron ser entrevistadas las instituciones educativas y otras organizaciones en territorio que fueron identificadas. Sin embargo, la experiencia personal de trabajo en gestión local del riesgo en la zona permite posicionar el rol de la educación pública, como institución de referencia para la comunidad barrial<sup>57</sup>. El trabajo realizado en la escuela 25 de Paysandú, en zona contigua a la Chapita reafirma la trascendencia del sector educativo, tanto en su rol de contención frente a la emergencia, como de prevención junto a niños, niñas y familias afectadas, a partir de un equipo docente y de dirección formado y sensibilizado.

---

<sup>57</sup> Actividades realizadas en Paysandú en la escuela 25 del barrio San Félix en 2012 y 2014 en zona inundable contigua a Chapita, en el marco de proyectos de Cultura Ambiental. Mayor detalle se describe en el numeral sobre buenas prácticas.

### Capacidades institucionales de gestión del riesgo de desastres y su vínculo con la comunidad.

Las capacidades para abordar la gestión del riesgo fueron consideradas a partir de las consultas a referentes a nivel local y a nivel nacional, procurando recoger sus miradas desde la planificación, las medidas de alerta temprana, la respuesta y la comunicación.

#### *- Nivel subnacional.*

Las referentes desde el CECEOED Paysandú hacen mención al buen funcionamiento del Centro Coordinador en estrecho trabajo entre las instituciones que lo integran, y refieren a Bomberos, Prefectura Nacional Naval, Policía, Ejército, Salud Pública, UTE, OSE e Intendencia. Respecto a la capacidad para responder ante las inundaciones se pone el énfasis en el rol de atención a la emergencia, en particular asumiendo “el control de todo: que no falte abrigo, comida, medicamentos, ambulancias, reuniones con miembros permanentes y no permanentes”. Y también “atender a los medios de comunicación”. Se brinda una profusa información sobre las actuaciones de las instituciones miembro, tanto “en la comunicación a los vecinos, la patrulla en tierra por parte del Ministerio del Interior, patrulla por agua por parte de Prefectura Nacional Naval, el traslado de la gente a través del Ejército y el corte de servicios de UTE”. Se menciona que el CECEOED amplía la participación a otras instituciones como “Inspección de Educación Primaria, las escuelas de la zona, Cruz Roja, Rotarios, Leones”. Respecto a la existencia de instrumentos para la gestión de riesgos, hacen mención al “Plan de emergencias” (sic) y los mapas de riesgos. Respecto a la gestión de los refugios durante las inundaciones, las personas entrevistadas mencionan criterios que priorizan la seguridad individual separando hombres de niños y mujeres, pese a conocer otros criterios de gestión de refugios en base a núcleos familiares. Especifican que en ellos se procura atender aspectos de higiene, nutrición y recreación.

Respecto a la capacidad en alertas tempranas frente a posibles inundaciones, se menciona “el Sistema de Alerta Temprana, tanto para monitoreo del río Uruguay desde la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande, como desde el Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET) para otros eventos”. “El Sistema de Alerta Temprana para predecir inundaciones a través de Salto Grande nos advierte, y eso permite planificar y coordinar por hora, el agua sube, y la represa

controla la salida de agua”; mientras que otros fenómenos son “las *enchorradas*<sup>58</sup> producidas por lluvias copiosas en cortos tiempos y las zonas se ven anegadas por desagües o cunetas”.

Rememorando la inundación 2015-2016 se extrae que “3 días antes Salto Grande dio aviso, y entonces se organizaron INAU, MIDES, Dirección Departamental de Salud (que) salieron a avisar. Y se pidió apoyo. Los medios de comunicación participaron, comunicación y prensa de la Intendencia, porque ellos repican a los medios para todo el país. No fueron necesarias ollas populares, el área social de la Intendencia entrega canastas”.

Como debilidades o aspectos a mejorar en el trabajo desde CECOED, una de las referentes afirma que se necesita más educación y más formación porque “la población no entra en razón; a veces escuchan, pero a veces se resisten”. Sobre la relación de la comunidad con el CECOED plantea que “sí respetan; confían en que son las personas a las que acudir ante distintas necesidades”. Pero también reconoce que “no se trabaja con la gente y es necesario trabajar con los niños en la educación y en centros barriales”. Pero hoy, no tienen un plan. Complementando esta mirada, quien coordinara el CECOED hasta el año 2020 recuerda otras estrategias de relacionamiento con la comunidad y de trabajo interinstitucional que se implementaron hasta esa fecha, haciendo mención a “ferias de salud del MSP, actividades en escuelas con las familias, el CECOED y Bomberos, actividades vinculadas con rescates en verano y también sobre *grooming*”. Destaca además el trabajo del año 2019 en pequeñas localidades del departamento para abordar las problemáticas de zoonosis e incendios forestales, con participación de Centros MEC, policlínicas, policías, escuelas rurales, vecinos, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y su Laboratorio Veterinario DILAVE. Y hace mención a que estas actividades podrían considerarse como “intentos de armar un CECOEL”<sup>59</sup>.

- *Nivel nacional.*

Dado que la comunicación y el acceso a información confiable, disponible y accesible para la ciudadanía son elementos clave en la gestión del riesgo, se consideró importante entrevistar a un referente de SINAE con especialidad en comunicación. Para esta institución el año “2012

---

<sup>58</sup> Crecidas intensas y en corto tiempo.

<sup>59</sup> CECOEL hace referencia a Centro Coordinador de Emergencias Locales.

fue un quiebre”, un hito a raíz de la alerta roja<sup>60</sup>. Se realizó una evaluación con gente de medios y de la red SINAE y se reconocieron debilidades y necesidades en la comunicación y en los mensajes hacia la población que llevaron en algunos casos a tomar decisiones de mayor riesgo. A partir de ese momento, SINAE pasó a ser fuente oficial de información, se creó un Protocolo General de Actuación que incluso tiene recomendaciones para los medios, y mejoró la relación con las áreas de comunicación de Secretaría de Presidencia e INUMET. Respecto al conocimiento de los canales de comunicación de todo el territorio, afirma tener conocimiento de los medios de comunicación del interior, pero no de las radios comunitarias.

#### *4.3.3. Identificación de buenas prácticas.*

Como forma de identificar experiencias ejemplarizantes sobre el relacionamiento con la comunidad para abordar la gestión del riesgo se han identificado una serie de prácticas provenientes tanto de gobiernos subnacionales, como de la sociedad civil y de la ciudadanía.

- El departamento de Canelones a través del CDE ha elaborado en forma participativa su Plan departamental de gestión del riesgo. En su agenda de trabajo incorpora actividades con la comunidad y la conformación de espacios de trabajo conjunto, en base a la nueva normativa de descentralización y participación ciudadana que posiciona el rol de los municipios en la gestión local del riesgo. Esto representa un muy buen antecedente de trabajo para tomar desde Paysandú, si bien aún es incipiente su implementación y desde SINAE no hay definiciones claras para su abordaje.

- Desde el ámbito no gubernamental la ONG Cultura Ambiental ha desarrollado una modalidad de trabajo a nivel socio territorial, orientada a la prevención del riesgo, integrando a gobierno local, técnicos y representantes de instituciones locales, comunidad local y comunidad educativa. En Paysandú esta modalidad de trabajo permitió desarrollar experiencias educativas y comunitarias concretas, en particular en la zona lindera al arroyo Sacra, promoviendo la

---

<sup>60</sup> Con fecha 19.09.12 fue emitido un comunicado de la Dirección Nacional de Meteorología informando sobre un estado de alerta roja para Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha por vientos huracanados, previendo rachas intensas de entre 120 y 150 km/h.



sensibilización de los alumnos, la formación de docentes y equipo de dirección de la Escuela 25, brindando herramientas para la planificación del trabajo en aula y con toda la comunidad educativa, incluyendo las familias. Pese a su contribución y al apoyo nacional y departamental, estas experiencias no han logrado continuidad en el tiempo ni réplica en el territorio.



*Figura 14. Actividades de gestión local de riesgos, escuela 25 de Paysandú y Taller con referentes de instituciones de Paysandú. Proyecto Construyendo Comunidades Resilientes. Fuente: Cultura Ambiental (2015)*

- Desde la ciudadanía es de destacar dos experiencias que ponen en relieve la capacidad organizativa ante diferentes situaciones de interés social. Por un lado, la organización de ollas populares, que en particular en el período de pandemia resurgieron y pusieron en práctica las redes barriales existentes. Por otro lado, desde la comunidad educativa, se destaca la organización formal de las familias vinculadas a la educación pública para llevar la voz a las autoridades de la enseñanza ante diferentes demandas. Ambas instancias pueden representar oportunidades de trabajo desde la gestión local del riesgo.

Como resultado, se identifica que a nivel nacional y subnacional hay marcos institucionales y normativos para sostener estrategias de gestión de riesgos con base en las vulnerabilidades y capacidades locales, pero que requieren una implementación planificada. Por otro lado, la percepción de vecinos y técnicos indica que continúan implementándose estrategias enfocadas en la atención a la emergencia, y que las estrategias de relocalización implementadas dejaron

en la población nuevas vulnerabilidades. En el siguiente apartado, se reflexiona sobre estos elementos y se plantean algunas consideraciones de interés ante próximos escenarios.

## **5. Discusión final y conclusiones**

Retomando las afirmaciones iniciales, a través de este trabajo se procuró generar una contribución a “frenar el espiral de vulnerabilidades” (Pérez-Sales, 2003) ante nuevos eventos siconaturales adversos, recogiendo las experiencias de las comunidades vulnerables de Uruguay, comprendiendo las capacidades locales existentes e identificando experiencias nuevas que potencien el desarrollo de barrios y municipios con capacidad transformadora, con aptitudes para organizarse, participar y tomar decisiones para mejorar su calidad de vida y estar mejor preparadas en el marco de la gestión local de riesgos.

Su relevancia radica en el aporte para analizar cómo el enfoque de las capacidades desde la perspectiva del desarrollo humano puede contribuir a promover sociedades resilientes y menos vulnerables en escenarios de riesgos de desastres y cambio climático.

Los objetivos planteados se cumplieron, una vez que se redefinió el alcance del trabajo hacia una única localidad, lo cual permitió analizar tanto la realidad local como las políticas públicas.

Desde el punto de vista del *diseño metodológico*, se reconoce la pertinencia del abordaje del estudio de caso en un barrio inundable de la ciudad de Paysandú y la metodología seleccionada en base a revisión documental, recorrida de campo y entrevistas en profundidad, en tanto permitió comprender la configuración institucional, el alcance de las políticas públicas a nivel subnacional, la representación que la población de Paysandú tiene sobre las inundaciones, así como sus expectativas frente a las medidas de relocalizaciones tomadas, sus necesidades, carencias y capacidades. Ello permitió reconocer la complejidad de la problemática desde el territorio, escuchar las voces de la población afectada por inundaciones, de algunas organizaciones locales y de equipos técnicos que participan en la implementación de las diferentes políticas públicas como las de vivienda, de ordenamiento territorial o de gestión de las emergencias.

Desde el punto de vista de las *capacidades institucionales*, el modelo de trabajo vigente a nivel subnacional para la gestión del riesgo de desastres a partir del CDE y el CECEOED ha demostrado fortaleza, fundamentalmente desde la respuesta a las emergencias a través de un procedimiento coordinado entre las instituciones que los integran. La percepción de la ciudadanía reafirma esta mirada, reconociendo la intervención de las instituciones en un rol fundamentalmente asistencialista que se basa en la provisión de insumos o en el apoyo durante la evacuación y el retorno a los hogares. Pero, por otra parte, desde la institucionalidad no se identifica un trabajo de planificación y prevención con la ciudadanía en general y en particular con la población vulnerable. A su vez, la mirada excesivamente centralista de la gestión del riesgo tanto a nivel nacional como subnacional lleva a reducir las posibilidades de expresión de las capacidades locales para prepararse, abordar los impactos de los desastres o participar en la implementación de medidas locales de adaptación al cambio climático. En lo referente a instrumentos para la gestión del riesgo de desastres aún se detectan ausencias desde un marco de integralidad que trascienda la atención de la emergencia y logre la conformación de espacios de coordinación barrial, que pongan en valor sus capacidades e intereses, tal como se plantea desde la normativa nacional y como lo ha venido desarrollando el departamento de Canelones a través de comités de emergencia locales.

En otro orden, se reconoce la existencia de un importante *capital humano* en las instituciones de Paysandú con años de experiencia e intervención en inundaciones y otros eventos de desastre. Es muy destacable el compromiso de los equipos que trabajan todo el año desde las áreas sociales, de la salud, de la educación, el ordenamiento territorial y de las instituciones de respuesta. Sin embargo, desde los equipos técnicos locales se plantea la falta de reconocimiento de su rol, la carencia de instancias de coordinación entre pares fuera de la emergencia y la ausencia de acompañamiento psicosocial tanto para ellos como para la población afectada. Estos recursos locales especializados, comprometidos pero desaprovechados y con escasa formación específica en gestión del riesgo de desastres representan un capital para fortalecer. A su vez, la presencia de la educación terciaria en Paysandú, tanto para la formación de profesionales como para la generación de información y desarrollo de acciones en territorio, representan otro capital que puede ser optimizado y aprovechado para abordar la gestión del riesgo a nivel local. Por otra parte, representa una fortaleza local la existencia de capital humano

que interactúa y participa en el diseño de instrumentos de políticas públicas nacionales de cambio climático, de gestión de recursos hídricos y ordenamiento territorial, posicionando la experiencia local en las definiciones del gobierno central. Esto ha permitido la elaboración de instrumentos como el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad de Paysandú y su Microrregión y el Mapa de Riesgos de Inundaciones con respaldo técnico y en sintonía con el marco normativo nacional; y a su vez, ha facilitado el acceso a financiamiento internacional para implementar medidas de adaptación al cambio climático específicamente orientadas a las necesidades de Paysandú.

Pese a estas consideraciones, en el análisis de la vulnerabilidad frente al cambio climático de 42 localidades de Uruguay (MA, 2021) Paysandú no logró un buen posicionamiento en lo que respecta a sus capacidades de afrontamiento, al evaluar el acceso a servicios básicos (salud, educación y cuidados), las capacidades institucionales y los recursos humanos para la emergencia y las capacidades basadas en la naturaleza. Sorprende que siendo Paysandú una de las ciudades con mayor sensibilidad y exposición a eventos climáticos (junto con Durazno, Artigas y Rivera), se posicionó como una de las ciudades con menos capacidades institucionales en gestión del riesgo a nivel local (CDE), ubicándose en el lugar 38 del total de ciudades y entre las 3 menos equipadas en recursos humanos destinados a respuesta en base a efectivos del Ministerio del Interior (bomberos y policías) cada 10.000 habitantes. Además, se ubicó en el lugar 40 entre las ciudades con menos recursos educativos públicos disponibles cada 1000 habitantes, en el lugar 38 en disponibilidad de centros asistenciales cada 1000 habitantes, pero en el lugar 5 en cuanto a centros de cuidado cada 1.000 habitantes. En cuanto a recursos naturales que contribuyen a enfrentar el cambio climático, en función de suelo verde sobre el total de suelo urbano, Paysandú se ubicó en el lugar 26. (MA, 2021). Al confrontar estos resultados con los resultados obtenidos en esta tesis, es posible pensar que dicho estudio es parcial y que no fueron consideradas otras determinantes sociales, culturales, demográficas y geográficas que inciden en la definición de las capacidades de afrontamiento a nivel local. La incorporación de estas determinantes, junto a información provista por sectores como la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía organizada pueden llevar a otros resultados y con ellos a redefinir positivamente el rol que cada actor de la sociedad puede desempeñar para abordar las diferentes dimensiones del cambio climático y el riesgo de desastres.

Desde las *capacidades comunitarias*, las instituciones educativas, las organizaciones sociales de base y los medios de comunicación locales son parte de las redes de sostén de las comunidades vulnerables frente a eventos de desastres. Si bien en el presente estudio no se pudo entrevistar al sector de educación por el escenario de pandemia, la experiencia personal basada en el trabajo desde sociedad civil con centros educativos y comunitarios en Paysandú y otras localidades del país (Cultura Ambiental, 2015) permite confirmar el rol clave de las escuelas en inundaciones anteriores, mostrando capacidad para el trabajo de acompañamiento y prevención con toda la comunidad educativa. Pero estas experiencias han sido puntuales y, no han logrado continuidad pese al apoyo del gobierno nacional y local. Esto puede deberse a que el rol de las Organizaciones No Gubernamentales aún no es suficientemente reconocido desde el ámbito gubernamental en los procesos de gestión local de riesgos y sigue predominando el liderazgo desde el ámbito central o restringiendo su participación a la asistencia humanitaria. A su vez, otras experiencias en contextos similares, como la que se ha mencionado de Canelones que incentiva la participación local en la conformación de un espacio de prevención local de riesgos con el involucramiento de la comunidad, muestran que el fortalecimiento de las capacidades organizativas y sociales son tan importantes como las capacidades instrumentales o de supervivencia. Asimismo, en el contexto de la pandemia de COVID 19, la organización de ollas populares para asegurar la alimentación a nivel barrial en todo el país y en particular en Paysandú, han demostrado las capacidades organizativas comunitarias que deben ser reconocidas en el esquema de planificación de la gestión local de riesgos.

En cuanto a las *relocalizaciones* como medidas que, según las instituciones involucradas, fueron implementadas para reducir vulnerabilidades, mejorar las condiciones de vida de la población de La Chapita y recuperar un espacio público degradado, se han detectado algunas debilidades en el diseño del proceso antes, durante y después de la relocalización. Si bien el trabajo desde las instituciones públicas estuvo enfocado en priorizar el derecho a una vida digna procurando mejorar sus condiciones a través de una vivienda decorosa en un entorno saludable, se identifican dificultades de las instituciones en la generación de escenarios para la comunicación y la participación activa de los vecinos en los ámbitos convocados. Convocarlos a participar, expresarse, agruparse, y no colocarlos como receptores pasivos de las propuestas de las autoridades públicas, son elementos básicos del desarrollo humano para ser agentes de

sus propias vidas para lo cual los procesos que se instrumenten deben contemplar sus particularidades, prioridades y expectativas.

En este sentido, tanto los vecinos como los técnicos entrevistados reconocen que ha habido una falta de apoyo y seguimiento a las familias luego de su traslado, acompañando el proceso de integración social y de adquisición de nuevas estrategias de inserción laboral, acompañamiento imprescindible por la ruptura de las condiciones cotidianas previas que implicó la relocalización. Así, se constata lo afirmado en los trabajos de Bartolomé (1985), Natenzon y Ríos (2015) y Ramírez y Arrieta (2019) respecto a que más allá de las vulnerabilidades estructurales, entendidas como condiciones previas que se pretende atender, se configuran vulnerabilidades emergentes del nuevo escenario, asociadas en este caso a la ruptura del tejido social, al cambio en las condiciones de vida y al manejo de la información. De esta forma, las relocalizaciones trascienden el objetivo inicial de garantizar una vivienda de calidad en un entorno saludable y se generan nuevas vulnerabilidades.

La ruptura social en el caso analizado se visibiliza en los sentimientos de desarraigo, de desintegración del núcleo familiar y la falta de integración barrial como nuevos vecinos.

El cambio en las condiciones de vida se visibiliza en que los vecinos relocalizados no logran cubrir las expectativas de mejora económica y laboral, mientras que al mismo tiempo deben asumir nuevas responsabilidades para las que no estaban preparados. De hecho, una de sus principales preocupaciones que surge de este estudio es la pérdida de beneficios de protección social y la dificultad de inserción laboral, que genera situaciones de desempleo y vulnerabilidad económica en la gran mayoría de las familias. A su vez, el nuevo enclave de las viviendas que no habilita el desarrollo de actividades económicas dentro de los predios ha generado la imposibilidad de algunos vecinos para desarrollar las habilidades productivas adquiridas que eran parte de su sustento. Asimismo, nuevas responsabilidades no previstas, como el pago de servicios de luz y agua potable, son beneficios que en la población relocalizada representan sobrecargas económicas que no tenían previstas. Esto estaría dejando a la vista una falta de planificación del acompañamiento post relocalización para abordar los nuevos desafíos de los

vecinos, pese a contar con capacidades técnicas para abordar desde la integralidad aquellas dimensiones que garanticen su autonomía y mejores condiciones de vida.

Por otra parte, la *información* como una herramienta clave para el empoderamiento desde la mirada del desarrollo humano se visibiliza como una debilidad en el proceso, pese a los esfuerzos de la planificación central por generar espacios de intercambio durante la preparación hacia la relocalización. Como ejemplos cabe citar la no comprensión, por parte de los vecinos, sobre el plazo en que caducarían las transferencias monetarias a que accedieron junto con la vivienda, o la falta de conocimiento cabal sobre la titularidad de la vivienda, generando inseguridades personales, dificultad para planificar la economía del núcleo familiar e incluso problemas intrafamiliares en torno a la tenencia de la casa.

Estos elementos reafirman lo planteado desde la perspectiva psico-social y comunitaria, que sugiere la importancia de asumir un trabajo enfocado en las vulnerabilidades más que en las necesidades inmediatas, orientado al fortalecimiento social y organizativo, que fortalezca actitudes individuales y colectivas que contribuyan a no perder la autonomía, la dignidad y el control de sus propias vidas.

Del análisis de la realidad local y de la revisión documental surgen nuevas preguntas que ponen a las personas en el centro de la mirada y confirman la necesidad de un abordaje integral del riesgo de desastres, de los procesos de relocalización vinculados a ello y de la capacidad de resiliencia desde un enfoque de desarrollo humano:

- ¿Cuál es el modelo ideal de abordaje de las comunidades vulnerables ante eventos de desastres que contribuya a promover una participación activa, transformadora de la realidad, reconociendo sus capacidades y dialogando con las políticas públicas? Desde la perspectiva del desarrollo humano es clave posicionar a las personas en el centro del escenario y para ello es necesario profundizar en su conocimiento. Comprender cómo se organizan, cómo se relacionan con el territorio, cuáles son sus prioridades, sus vulnerabilidades y sus capacidades dará bases firmes para involucrarlos de manera activa y fortalecer sus capacidades de agencia. Es necesario un modelo de intervención socioterritorial continuo, que trascienda los tiempos de la emergencia así como los tiempos electorales, reconociendo un rol activo de la sociedad. Para

ampliar la mirada que este trabajo plantea para Paysandú, resultará de interés poder analizar en forma comparada las diferentes formas en que otros territorios, desde sus gobiernos locales y la sociedad en conjunto han abordado eventos extremos de gran impacto en la sociedad. Ejemplo de ello podrían ser Durazno, Soriano, Canelones y Montevideo, lo que permitiría no sólo identificar capacidades institucionales y sociales, sino diseñar formas de trabajo con las comunidades adecuadas a sus territorios y a su propia realidad.

- ¿Cómo deben diseñarse nuevos procesos de relocalización de forma que garanticen el derecho a una vida digna? Es importante que los procesos de reubicación contemplen a la población tanto en las etapas de diseño del proceso como luego de su traslado, y que su objetivo de garantizar una vivienda digna incluya no sólo la solución habitacional en sentido estricto sino también oportunidades laborales, educativas, así como el derecho a la información y a la participación en el proceso.

- ¿Cómo posicionar a otros sectores clave para fortalecer la resiliencia comunitaria? Desde la educación formal y no formal debe aprovecharse la oportunidad de trabajo con la comunidad tanto para comprender su percepción del fenómeno y su impacto psicosocial, así como para reconocer sus capacidades sociales, culturales, educativas o ambientales que les permitan estar más preparados ante nuevos eventos. Promover espacios con las comunidades antes, durante y luego de los eventos, con una escucha activa, orientados al reconocimiento de la diversidad cultural y organizacional, fortaleciendo la autoestima colectiva y a través del desarrollo de acciones con la ciudadanía. Esto permitirá desarrollar la participación comunitaria en los espacios de gobernanza para la gestión de riesgos de desastres, posicionando su presencia en los nuevos esquemas a nivel local.

- ¿Cómo se entiende el proceso de relocalización de La Chapita que se ha abordado en este estudio, en el contexto de la dinámica de desarrollo de la ciudad de Paysandú en su conjunto? La Chapita representa uno de los ejemplos de intervenciones en áreas inundables de Paysandú, en el marco de un proceso de relocalizaciones que sigue produciéndose con otros asentamientos hacia el norte y sur de la ciudad. Este tipo de intervenciones son parte de un proyecto de ciudad definido en el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad de



Paysandú y su Microrregión, que se plantea entre otros, el desafío de desarrollar una ciudad integrada, compacta y con cohesión social, que potencie su rol portuario, logístico y agroindustrial, que minimiza los conflictos ambientales, preservando el litoral costero y evitando configurar nuevas vulnerabilidades en el territorio inundable. Estos lineamientos podrán representar un incentivo para el desarrollo social de la población local, pero según cómo se implementen, podrían promover prácticas de especulación inmobiliaria con intereses sobre el suelo urbano.

En síntesis, se ha visto que en los últimos 20 años la ciudad de Paysandú ha enfrentado fenómenos de contaminación ambiental y de crecimiento de áreas urbanas en zonas inundables que llevaron a tomar medidas para superar la atención de las emergencias e incorporar en la planificación territorial las dimensiones del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático con una perspectiva de derechos humanos, garantizando condiciones de vida digna a la población más vulnerable. Así, se ha desarrollado conocimiento técnico sobre las amenazas asociadas a las crecidas del sistema fluvial y se están implementando medidas para resignificar suelos contaminados e inundables. Pero entender el riesgo como una construcción social implica que en Paysandú las medidas a tomar no contemplen sólo el conocimiento técnico sobre las amenazas o las capacidades para enfrentar el evento, sino tomar en cuenta que ellos afectan a la sociedad de manera desigual. Por lo tanto, al definir medidas debe considerarse que hay condiciones de vulnerabilidad preexistentes que son parte del riesgo. Mientras que la exposición y la sensibilidad aparecen como elementos críticos para comprender el origen de la distribución desigual del riesgo, las capacidades locales pueden ser elementos que contribuyan significativamente a promover un desarrollo humano más equitativo.

Esta investigación inicialmente consideraba las vulnerabilidades sociales en el marco de las inundaciones recurrentes, sin reparar en el proceso de relocalización, proceso cuya importancia se hizo evidente durante el desarrollo del plan de trabajo. Asimismo, no se tomaron en cuenta otras peligrosidades presentes en la zona de estudio, como la contaminación ambiental por cromo; incluirlas en el análisis permitió sumar elementos para comprender la complejidad del territorio y los intereses por la zona para ampliar el desarrollo de la ciudad. A su vez, hacia el

final del proceso, fueron surgiendo nuevas indagaciones o lineamientos sobre los cuales profundizar en adelante: las vulnerabilidades emergentes, los intereses que operan a nivel local para poner en valor el litoral costero a partir de intervenciones de infraestructuras en el área del puerto, o el desafío de abordar nuevas ocupaciones en ésta y otras zonas de la ciudad de Paysandú garantizando una vida digna. Estos lineamientos son desafíos a considerar frente a los nuevos escenarios que se plantea el gobierno local vigente dado que, hacia el final del período de ejecución de este trabajo de tesis, ha dejado entrever una forma de gestión diferente para la ciudad y su zona costera<sup>61</sup>, ante lo cual la ciudadanía ha comenzado a movilizarse<sup>62</sup>.

## 6. Bibliografía

Alkire, S., & Deneulin, S. (2009). *Una introducción al enfoque del desarrollo humano y las capacidades: libertad y agencia*. Reino Unido: Earthscan.

Agencia Uruguay de Cooperación Internacional. *Informe Nacional Voluntario 2021. Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 10 de febrero de 2022 de <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/informe-nacional-voluntario-2021>

Barreiro, M., Arizmendi, F., & Trinchín, R. (2019). *Variabilidad y cambio climático en Uruguay*. Facultad de Ciencias, Departamento de Ciencias de la Atmósfera. Instituto de Física. Montevideo: Universidad de la República. Obtenido de <http://www.mvotma.gub.uy/napcostas-publicaciones/item/10013885-variabilidad-observada-y-proyeccion-del-clima-en-uruguay>

---

61 En 2022 el Intendente de Paysandú anuncia la elaboración de un Master Plan para la zona costera de la ciudad de Paysandú. *Entrevista*. VTV Noticias (16 de febrero de 2022). Recuperado el 12 de abril de 2022 de [https://www.youtube.com/watch?v=A0QQFb\\_MzyY&ab\\_channel=VTVNOTICIAS](https://www.youtube.com/watch?v=A0QQFb_MzyY&ab_channel=VTVNOTICIAS)

62 En mayo de 2022, al momento de entregar el presente trabajo de tesis, las organizaciones sociales de Paysandú organizadas como Movimiento Ciudadano por la Costa de Paysandú solicitaron por carta al Intendente la conformación y citación a una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, prevista en la Ley n.º 18.308. El planteo pone de manifiesto la demanda de información sobre el Master Plan, la preocupación por el destino de la faja costera de la ciudad ante la posibilidad de fraccionamiento y privatización del suelo público desde un cambio en la normativa vigente, y su rechazo a este tipo de actuación.

Barrenechea, P. (2011). *Cuantificación económica del impacto de las inundaciones*. Montevideo: UdelaR.

Bartolomé, L. (1985). *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*. Colección Hombre y Sociedad. IDES. Buenos Aires.

Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. España: Paidós. (Ed.Original 1986). Recuperado el 10 de junio de 2021 en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/La%2Bsociedad%2Bdel%2Briesgo%2Bhacia%2Buna%2Bnueva%2Bmodernidad%20-BECK.pdf>

Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian; Wisner, Ben (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red, Bogotá. Recuperado el 10 de julio de 2021 en "[https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo\\_sep-09-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo_sep-09-2002.pdf)"

Cuadrado, A. (2018). *Percepción del riesgo de inundación y movilidad residencial. El caso de Ciudad del Plata. Serie Tesis de Maestría en Demografía y Estudios de Población*. UdelaR, Montevideo. Recuperado el 10 de agosto de 2021 en: "[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23220/1/TUM\\_CuadradoAlejandra.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23220/1/TUM_CuadradoAlejandra.pdf)"

Cultura Ambiental (2012). *Construyendo capacidades para la gestión local de riesgos climáticos. Estudio de caso en la cuenca del arroyo Pantanoso en el departamento de Montevideo*. Recuperado de: "<https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/case-studies/americas-and-caribbean/uruguay.-capacity-building-for-climate-disaster-risk-management-at-local-level-in-pantanoso-watershed-in-montevideo-439-spanish.pdf>"

- Denelulin, S., Clausen, J., & Valencia, A. (2018). *Una introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina*. (FLACSO, Ed.) Buenos Aires: Manantial.
- DINAGUA. (2017). *Caracterización de inundaciones en ciudades costeras del río Uruguay*. Montevideo.
- Ferreira, N., Oroná, N., & Ronca, E. (2017). *Percepción social del riesgo ante las inundaciones y la acción de las políticas públicas de la población del barrio Curupi en la ciudad de Paysandú*. Udelar, Licenciatura de Psicología. CENUR Litoral Norte, Paysandú.
- García Acosta, V. (2005). *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos*. Desacatos (19), 11-24. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/139/13901902.pdf>
- García Cartagena, N. (2019). *Desafíos y oportunidades del mapa de riesgo en la planificación*. Presentación realizada ante la Dirección Nacional de Aguas. Montevideo.
- García Cartagena, N. (2021). *Inundaciones. Caso Paysandú, Uruguay*. Presentación de trabajo final no publicado. Curso virtual: Riesgos naturales, identificación y análisis. Centro de Formación de la Cooperación Española.
- Giddens, Anthony (1993) *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- GGIR (2011). *Impacto de las inundaciones de noviembre de 2009 en Artigas, Salto y Paysandú*. Udelar. Montevideo.
- INE. (2021). *Encuesta Continua de Hogares Año 2020. Nota de Prensa*. Montevideo.
- INE. (2021). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso primer semestre 2021*. Montevideo: INE. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza+primer+semestre+2021/2b39073d-cc42-49d3-b571-d68e63527957>

INE (2011). *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*. Montevideo. Obtenido de <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/analisispais.pdf>

Intendencia de Paysandú. (2018). *Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad de Paysandú y su Microrregión*. Paysandú.

IPCC (2018). Anexo I: Glosario [Matthews J.B.R. (ed.)]. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza [Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (eds.)]. Recuperado de: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15\\_Glossary\\_spanish.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_spanish.pdf)

Loarche, G., Piperno, A., & Sierra, P. (2011). Vulnerabilidad de las áreas inundables de la ciudad de Artigas. Impacto del evento de diciembre de 2009. *Psicología, conocimiento y sociedad*, 1(3), 71-94. Obtenido de <https://revista.psico.edu.uy/index.php/revpsicologia/article/view/70>

Luhmann, Niklas (1996). El concepto de riesgo. En: *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Ed. por A.Giddens y col. Barcelona: Anthropos.

MA. (2021). *Estrategia Climática de Largo Plazo de Uruguay para un Desarrollo Bajo en Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y Resiliente al Clima*. Montevideo. Obtenido de [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/URY\\_LTS\\_Dec2021.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/URY_LTS_Dec2021.pdf)

- MA. (2022). *Atlas de inundaciones y drenaje luvial urbano. Febrero 2022*. Recuperado el 25 de marzo de 2022 de: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/atlas-nacional-inundaciones-drenaje-pluvial-urbano-version-febrero-2022>
- Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J. (2018). *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- MIDES . (2015). *Ministerio de Desarrollo Social, Departamento de Análisis y Estudios Sociales.*, Montevideo.
- MVOTMA (2010). *Tercera Comunicación Nacional de Uruguay a la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático*. Montevideo. Obtenido de <https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10008664-tercera-comunicacion-nacional>
- MVOTMA (2012). *Diagnóstico Asentamiento La Chapita, Paysandú*. Paysandú.
- MVOTMA (2014). *Estimación de población y viviendas en zona inundable*. Dirección Nacional de Aguas, Montevideo.
- MVOTMA (2016). *Cuarta Comunicación Nacional de Uruguay a la Conferencia Mundial de Naciones Unidas para el Cambio Climático*. Montevideo. Recuperado de <https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10008665-cuarta-comunicacion-nacional>
- MVOTMA (2017). *Plan Nacional de Aguas*. Montevideo: Gráfica Mosca.
- MVOTMA (2019). *Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible*. Montevideo. Recuperado el 15 de febrero de 2022 de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-ambiental>

- MVOTMA (2019). *Quinta Comunicación Nacional de Uruguay a la Conferencia Mundial de Naciones Unidas para el Cambio Climático*. MVOTMA, Montevideo. Obtenido de <https://www.mvotma.gub.uy/politica-planes-y-proyectos/comunicaciones-nacionales/item/10013665-quinta-comunicacion-nacional>
- Narváez, L., Lavell, A., y Pérez Ortega, G. (2009). *La Gestión de riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. (PREDECAN, Ed.) Lima, Perú: PREDECAN.
- Natenzon, C., Ríos, D. (2015). *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades: aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (s.f.). Observatorio Territorio Uruguay. *Paysandú*. Recuperado el 13 de marzo de 2022 de <https://otu.opp.gub.uy/observatorio-territorio-uruguay>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018). *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050*. Montevideo. Obtenido de [https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia\\_una\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Desarrollo\\_Uruguay\\_2050-Publicacion.pdf](https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia_una_Estrategia_Nacional_de_Desarrollo_Uruguay_2050-Publicacion.pdf)
- Oroná, N., Pagani, N., Rodríguez, M., & Ronca, E. (2018). *Producción subjetiva de la vulnerabilidad en torno a las inundaciones en la ciudad de Paysandu, Uruguay. El caso del barrio Curupí*. UdelaR, Licenciatura de Psicología, Paysandú.
- Oroná, S. (2018). *Estrategias de intervención psicosocial y niveles de incidencia pública ante el fenómeno de las inundaciones en la región*. Trabajo final de grado. Udelar, Facultad de Psicología, Paysandú.
- Pérez-Sales, P. (2003). Intervención en catástrofes desde un enfoque psicosocial y comunitario. *Átopos*, 5-18. Recuperado el 20 de marzo de 2022 de: <http://www.pauperez.cat/en/thematic/articles/psychosocial-and-community-work/intervencion-en-catastrofes-desde-un-enfoque-psicosocial-y-comunitario/>

- Piperno, A. y Sierra, P. (2009). *Del río amenaza al río oportunidad*. Montevideo: UdelaR. Recuperado de <http://www.fadu.edu.uy/publicaciones/coleccion-biblioteca-plural-csic/inundaciones-urbanas-en-uruguay-del-rio-amenaza-al-rio-oportunidad>
- Piperno, A. y Sierra, P. (2013). Estrategias de intervención en áreas urbanas inundables: el caso Bella Unión, Uruguay. (EURE, Ed.) *EURE*, 39(116), 221-241.
- PNUD (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Recuperado el 8 de agosto de 2021 en [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)
- PNUD (2007). *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid: Naciones Unidas. Recuperado el 10. agosto de 2021 en [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_20072008\\_sp\\_completo\\_nostats.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_20072008_sp_completo_nostats.pdf)
- Rameau, S. (2019). *Sistematización del proceso de relocalización del Barrio La Chapita a partir de la resignificación de un área inundable en el espacio urbano*. Trabajo no publicado. Udelar.
- Ramírez, C, Arrieta, C. (2019). Vulnerabilidades emergentes en procesos de relocalización forzada de personas. *Wimblu, Revista de Estudios de Psicología y Ciencias Sociales* UCR, 14 (1) 2019 (Enero-Junio). p.95-126.
- Robaina, G. y Pastorino, G. (2021). *Informe de vulnerabilidad al cambio y variabilidad climática. Informe técnico*. Proyecto URU 18/002-Integración del enfoque de adaptación al cambio climático en Ciudades e Infraestructuras (PNA Ciudades). Montevideo.
- Ronca, S. (2021). *Estudio de la situación socio laboral de la población de áreas inundables de la ciudad de Paysandú*. Proyecto URU 18/002-Integración del enfoque de adaptación al cambio climático en Ciudades e Infraestructuras (PNA Ciudades). Montevideo.



- Ronca, S. (2017). *Impactos psicosociales de la inundación en la población afectada del Barrio Curupí en la ciudad de Paysandú*. Trabajo final de grado. Licenciatura de Psicología, UdelaR. Paysandú.
- Ryan, D., Larivera, C., Nápoli, A. (2019). *Relocalizaciones urbanas y riesgos ambientales: un análisis de los casos de Magaldi y Villa 26 en la cuenca Matanza Riachuelo (Argentina)*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sierra, P. (2017). *Caracterización socio espacial de la relación río-ciudad. Tesis de Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Montevideo: UdelaR. Obtenido de [http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2019/04/Sierra\\_Motdu\\_compressed.pdf](http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2019/04/Sierra_Motdu_compressed.pdf)
- SINAE (2017). *Plan de trabajo para la gestión y reducción de riesgos. Región Litoral Norte. Artigas, Paysandú, Salto*. <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/Plan%20Regi%C3%B3n%20Litoral%20Norte%20SINAE%202016.pdf>
- SINAE (2020). *Política Nacional de gestión integral del riesgo de emergencias y desastres*. Recuperado el 10 de diciembre de 2021 de <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/politica-nacional-gestion-integral-del-riesgo-emergencias-desastres>
- Suárez Ojeda, E. (2001). *Resiliencia. Descubriendo las propias fortalezas*. Buenos Aires: Paidós
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2017). *Terminología*. Recuperado el 10 de diciembre de 2020, de <https://www.undrr.org/terminology>

## Anexo I

Tabla A. Marco normativo, institucional e instrumentos de políticas públicas en Uruguay. Desarrollo ambiente, recursos hídricos y gestión del riesgo de desastres.

Marco normativo, institucional e instrumentos de políticas públicas en Uruguay. Desarrollo, cambio climático, ambiente y recursos hídricos, y gestión del riesgo de desastres.		
Sector	Descripción	Enlace
Desarrollo y ODS	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptada por Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de setiembre de 2015.	<a href="https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf">https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf</a>
	Aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 (2019).	<a href="https://www.opp.gub.uy/es/node/817">https://www.opp.gub.uy/es/node/817</a>
Cambio climático	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Ratificada por Uruguay en 1994 y aprobada por Ley 16.517 de agosto de 1994.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9540532.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9540532.htm</a>
	Protocolo de Kioto. Aprobado por Ley 17.279 de noviembre de 2000 y enmienda al Protocolo de Kioto, de conformidad con su Artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha), aprobada por Ley 19.640 de julio de 2018.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17279-2000">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17279-2000</a>
	Acuerdo de París. Ratificado por Uruguay. Ley 19.439 de octubre de 2016.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/Ley194391637388.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/Ley194391637388.htm</a>
	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC). Decreto del Poder Ejecutivo 238 de mayo de 2009.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/238-2009">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/238-2009</a>
	Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) y la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN). Creadas por Decreto del Poder Ejecutivo 310 de noviembre de 2017.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/310-2017">Decreto N° 310/017 (impo.com.uy)</a>
	Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC), adoptado por el Grupo de Coordinación del SNRCC en 2010.	<a href="https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10009500-plan-nacional-de-respuesta-al-cambio-climatico">https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10009500-plan-nacional-de-respuesta-al-cambio-climatico</a>
	Plan Climático de la Región Metropolitana elaborado en 2012.	<a href="http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/plan_climatico_region_metropolitana_uruguay.pdf">http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/plan_climatico_region_metropolitana_uruguay.pdf</a>
	Plan Nacional de Adaptación en el sector Agropecuario (PNA Agro, 2019)	<a href="http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politica-agropecuaria/estadisticas-y-documentos/PNA-Agro">http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politica-agropecuaria/estadisticas-y-documentos/PNA-Agro</a>

	Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en Ciudades e infraestructuras (PNA Ciudades, 2021).	<a href="#">Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras   Ministerio de Ambiente (www.gub.uy)</a>
	Plan Nacional de Adaptación para la zona costera (PNA Costas, 2021).	<a href="#">Plan Nacional de Adaptación para la zona costera (NAP Costas)   Ministerio de Ambiente (www.gub.uy)</a>
	Estrategia Climática de Largo Plazo para un Desarrollo Resiliente y Bajo en Carbono (MA, 2021a)	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/estrategia-largo-plazo-uruguay">https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/estrategia-largo-plazo-uruguay</a>
	Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático (ENACE Uruguay-MA, 2021). En etapa de validación.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/ACE">https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/ACE</a>
<i>Ambiente y recursos hídricos</i>	Protección del Ambiente. Ley 17.283 de noviembre de 2000.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5243132.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5243132.htm</a>
	Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Ley 16.466 de enero de 1994.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994</a>
	Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible y reglamentación de la Ley 17.283. Decreto del Poder Ejecutivo 222 de agosto de 2019.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/222-2019">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/222-2019</a>
	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Ley 17.234 de febrero de 2000.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9216463.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9216463.htm</a>
	Creación del Ministerio de Ambiente. Ley de Urgente Consideración. Artículo 293 de la Ley 19.899 de julio de 2020.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020/293">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020/293</a>
	Política Nacional de Aguas. Ley 18.610 de octubre de 2009.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8988844.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8988844.htm</a>
	Plan Nacional de Aguas. Decreto del Poder Ejecutivo 205 de julio de 2017.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2017">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2017</a>
<i>Gestión del riesgo de desastres</i>	Ley 18.621 de julio de 2009 de Creación del Sistema Nacional de Emergencias	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18621-2009/7">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18621-2009/7</a>
	Decreto 65/20 de marzo de 2020. Reglamentación de la Ley 18.621 (creación del SINAIE)	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/65-2020">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/65-2020</a>
	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay 2019-2030	<a href="#">Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030   Sistema Nacional de Emergencias (www.gub.uy)</a>

Protocolo de Coordinación General del Sistema Nacional de Emergencias durante la respuesta a emergencias y desastres súbitos. (SINAE, 2014)	<a href="#">Protocolo de Coordinación Gral. del SINAE.pdf</a>
Guía de planificación para la reducción de riesgos y respuesta a emergencias. (SINAE, 2014)	<a href="https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/inline-files/Gu%C3%ADa_3_Planificaci%C3%B3n.pdf">https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/inline-files/Gu%C3%ADa_3_Planificaci%C3%B3n.pdf</a>
Guía para la planificación, montaje y gestión de albergues temporales durante emergencias. (SINAE, 2014)	<a href="#">Guía 5 Albergues.pdf</a>
Plan departamental de gestión integral de riesgos. Canelones (2020)	<a href="#">plan de gestion de riesgo web.pdf (imcanelones.gub.uy)</a>
Plan de Gestión Integral del Riesgo de Montevideo. 2020-2024. Decreto 37.531 de setiembre de 2020.	<a href="https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/plangirdweb11-19final_0.pdf">https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/plangirdweb11-19final_0.pdf</a>

*Tabla B. Marco normativo, institucional e instrumentos de políticas públicas en Uruguay. Ordenamiento territorial, vivienda, educación, empleo.*

<b>Marco normativo, institucional e instrumentos de políticas públicas en Uruguay. Ordenamiento territorial, vivienda, educación, empleo.</b>		
<b>Sector</b>	<b>Descripción</b>	<b>Enlace</b>
<i>Ordenamiento territorial</i>	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 18.308 de junio de 2008.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6698372.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6698372.htm</a>
	Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial Ley 19.525 de agosto 2017.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017</a>
	Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Paysandú y su microrregión. (Intendencia de Paysandú, 2018)	<a href="https://www.gub.uy/tramites/sites/catalogo-tramites/files/2020-10/50189191Decreto%2520No%25207719-2018-1.pdf">https://www.gub.uy/tramites/sites/catalogo-tramites/files/2020-10/50189191Decreto%2520No%25207719-2018-1.pdf</a>
<i>Vivienda</i>	Plan Nacional de Viviendas y Planes Quinquenales de Vivienda. Ley 13.728 de junio de 1968.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968/137">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968/137</a>
	Plan Nacional de Relocalizaciones (MVOTMA, 2010).	<a href="http://www.mvotma.gub.uy/programas-de-integracion-socio-habitacional/plan-nacional-de-relocalizaciones">http://www.mvotma.gub.uy/programas-de-integracion-socio-habitacional/plan-nacional-de-relocalizaciones</a>

<i>Educación</i>	Ley General de Educación. Ley 18.437 de enero de 2009.	<a href="https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf">https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf</a>
	Plan Nacional de Educación Ambiental. Aprobada su difusión por Acta Ext. 24 Res. 50, del Consejo de Educación Inicial y Primaria en 2016	<a href="http://www.ceip.edu.uy/documentos/2016/tecnica/planea/Planea_Documento_Marco.pdf">http://www.ceip.edu.uy/documentos/2016/tecnica/planea/Planea_Documento_Marco.pdf</a>
	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Aprobado en 2016 por el Sistema Nacional de Educación Pública.	<a href="http://pnedh.snep.edu.uy/">http://pnedh.snep.edu.uy/</a>
	Plan Ceibal. Creado en 2007.	<a href="https://ceibal.edu.uy/es">https://ceibal.edu.uy/es</a>
<i>Empleo</i>	Ley de Regulación de políticas activas dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada de los jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad. Ley 19.973 de agosto de 2021.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19973-2021">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19973-2021</a>
	Ley de creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Ley 18.406 de noviembre de 2008.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18406-2008">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18406-2008</a>

*Tabla C. Marco Normativo, institucional e instrumentos de políticas públicas en Uruguay. Desarrollo social, derechos humanos, infancia y adolescencia, género, información y participación.*

<b>Marco normativo, institucional e instrumentos de políticas públicas en Uruguay.</b>		
<b>Desarrollo social, derechos humanos, infancia y adolescencia, género, información y participación. .</b>		
<b>Sector</b>	<b>Descripción</b>	<b>Enlace</b>
<i>Desarrollo Social</i>	Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Ley 17.866, de marzo de 2005.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/creacion-evolucion-historica">https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/creacion-evolucion-historica</a>
<i>Derechos humanos</i>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ratificados por Ley 13.751 de julio de 1969.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7721804.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7721804.htm</a>
	Protocolo de San Salvador. Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre	<a href="https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=categ_see&amp;id=65002">https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=categ_see&amp;id=65002</a>

	Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ley 16.519 de julio de 1994.	
<i>Infancia y adolescencia</i>	Código de Niñez y Adolescencia. Ley 187.823 de setiembre de 2004.	<a href="#">Ley N° 17823 (impo.com.uy)</a>
	Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020.	<a href="file:///C:/Users/PC/Documents/UNICEF%202020-2021/Plan_Nacional_de_Primer_a_Infancia_Infancia_y_Adolescencia_2016_2020_1%20(1).pdf">file:///C:/Users/PC/Documents/UNICEF%202020-2021/Plan_Nacional_de_Primer_a_Infancia_Infancia_y_Adolescencia_2016_2020_1%20(1).pdf</a>
<i>Género</i>	Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030. Decreto del Poder Ejecutivo 137 de mayo de 2018.	<a href="http://www.impo.com.uy/bases/decretos/137-2018">http://www.impo.com.uy/bases/decretos/137-2018</a>
	Estrategia de Género y Cambio Climático 2020-2025.	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/estrategia-genero-cambio-climatico">https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/estrategia-genero-cambio-climatico</a>
<i>Información, participación y acceso a la justicia</i>	Acceso a la Información Pública. Ley 18.381 de octubre de 2008.	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9327646.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9327646.htm</a>
	Acuerdo de Escazú. Ratificación del Acuerdo regional sobre acceso a la información, participación pública y a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.	<a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/142889/fic">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/142889/fic</a>
	Ley 19.773 de julio de 2019.	
<i>Descentralización y participación</i>	Descentralización y participación ciudadana. Ley 19.272 de setiembre de 2014.	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014</a>

## Anexo II

### a. Pauta de entrevistas para referentes institucionales

<b>MDH TESIS PAYSANDU- Capacidades locales para la reducción del riesgo de desastres.</b>	
<b>Entrevistas en profundidad</b>	
<b>Sector</b>	<b>Fecha</b>
<b>Datos del/la entrevistado/a- INSTITUCIONAL</b>	

<p>Nombre</p> <p>Edad</p> <p>Sexo</p> <p>Nivel educativo</p> <p>Actividad laboral principal</p> <p>Años que trabaja en la institución</p> <p>Mail</p> <p>Celular</p>
<p><b>2. Encuadre</b></p> <p>Presentar tesis, sus objetivos, justificación sobre su selección en calidad de referente a entrevistar. Acordar tiempo duración, plantear confidencialidad de los resultados y consultar el aval para la grabación de la entrevista</p>
<p><b>3. Ejes de la entrevista</b></p>
<p><b>PARTE 1. CAPACIDAD COMUNITARIA PARA LA RESILIENCIA</b></p>
<p><b>DIMENSION PERCEPCION DEL RIESGO</b></p> <p>Personal:</p> <p>¿Cuál ha sido su experiencia en eventos de desastres en Paysandú?</p> <p>¿Cuál ha sido el rol de su organización y el suyo en alguna etapa del evento?</p> <p>¿Cómo ha sido el vínculo con la comunidad?</p> <p>¿Qué sentimientos le genera la inundación desde el punto de vista técnico y personal?</p> <p><b>DIMENSION RELACIONAL.</b></p> <p>Capacidad de organización de la comunidad local.</p> <p>¿Cómo se organizó la comunidad en las inundaciones en las que intervino?</p> <p>¿Qué avances o barreras identifica luego de los procesos de relocalización?</p> <p><b>DIMENSION INFORMACION, COMUNICACIÓN, PARTICIPACION, EDUCACION</b></p> <p>¿Cuál ha sido el aporte de los medios de comunicación tanto a nivel nacional, departamental o barrial? ¿Qué rol le asigna a los medios? ¿Cómo es la respuesta de la gente frente al sistema local de alerta.</p> <p>¿Cómo han funcionado los espacios de participación ciudadana en los eventos? ¿Qué capacidades organizativas y solidarias reconoce a nivel comunitario?</p> <p>¿Que cambió a nivel de organización comunitaria luego de las inundaciones, o luego de procesos de relocalización?</p> <p>Cuál ha sido el rol de la educación formal y no formal ante los eventos y con la comunidad?</p>

**DIMENSION INFRAESTRUCTURAS Y RECURSOS.**

Comente sobre las capacidades locales en cuanto a infraestructuras, recursos y actividades económicas.

**PARTE 2. CONTRIBUCION DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN TERRITORIO**

**DIMENSION DE LA GOBERNANZA**

Comente sobre la presencia del Estado a nivel territorial, que capacidades despliega? ¿Son suficientes? ¿Qué necesidades detecta?

Comente sobre la presencia de las políticas públicas en territorio: salud, empleo, vivienda, en estos contextos. En la atención emergencia a nivel local: pertinencia de centros de atención y prevención, cobertura de necesidades y garantías de derechos,

**SU INSTITUCION**

¿Cómo se han preparado sus organizaciones para enfrentar eventos y atender a la población?

¿Como interactúan y coordinan con otras organizaciones?

¿Qué debilidades y necesidades detecta?

**PARTE 3. PROCESO DE RELOCALIZACION**

¿Cuál es su percepción sobre el impacto en la población y en las instituciones?

**b. Pauta de entrevistas para vecinos y vecinas**

**MDH TESIS PAYSANDU- Capacidades locales para la reducción del riesgo de desastres.**

**Entrevistas en profundidad**

**Sector**

**Fecha**

**Datos del/la entrevistado/a- VECINOS Y VECINAS**



<p>Nombre</p> <p>Edad</p> <p>Sexo</p> <p>Nivel educativo</p> <p>Actividad laboral principal</p> <p>Celular</p>
<p><b>2. Encuadre</b></p> <p>Presentar tesis, sus objetivos, justificación sobre su entrevista. Acordar tiempo duración, plantear confidencialidad de los resultados y consultar el aval para la grabación de la entrevista</p>
<p><b>3. Ejes de la entrevista</b></p> <p>PERCEPCION INUNDACION</p> <p>¿Cuántos años vive o ha vivido en Chapita?</p> <p>¿Cuáles han sido sus experiencias de inundaciones?</p> <p>¿Qué sentimientos le trae a la memoria?</p> <p>LA RELOCALIZACION</p> <p>¿Qué significó para Ud. la relocalización? ¿Qué ganó? ¿Qué perdió?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- calidad de vida</li> <li>- sus relaciones sociales</li> <li>- familiares</li> </ul> <p>¿Cómo impactó sobre la vivienda, el trabajo y la educación de su familia?</p> <p>¿Qué situaciones nuevas se encontró?</p> <p>APOYO INSTITUCIONAL</p> <p>¿Qué apoyos institucionales recuerda durante las inundaciones? ¿Y los canales de información?</p> <p>¿Qué apoyos institucionales tienen ahora?</p>

**ORGANIZACIÓN COMUNITARIA**

¿Cómo se organizan en el barrio?

¿Cómo es el vínculo con los vecinos relocalizados y con los del barrio nuevo?

**NO RELOCALIZADOS**

Si Ud. no fue relocalizado, porque razón no aceptó?