

**DIPLOMA SUPERIOR en CONFLICTOS AMBIENTALES Y
PLANIFICACION PARTICIPATIVA
Cuarta Cohorte**

**Trabajo Final Escrito: El caso Concepción del Uruguay
PROGRAMA DE RENOVACIÓN URBANA Y RECUPERACIÓN DE
ÁREAS INUNDABLES (PRURAI) Concepción del Uruguay, Entre
Ríos - Argentina**

Patricia Raquel La Nasa

31/07/2016

Índice

1.	Introducción	Pag. 1
2.	El problema	Pag. 1
2.1.	Breve Reseña	Pag. 1
2.2.	Organizaciones intervinientes	Pag. 4
3.	Ciclo Metodológico	Pag. 4
3.1.	Primera etapa	Pag. 5
3.2.	Segunda etapa	Pag. 5
3.3.	Tercera etapa	Pag. 6
4.	Implementación de estrategias	Pag. 6
5.	Materialización de la Defensa Sur	Pag. 9
6.	Situación actual y primeras conclusiones	Pag. 9
7.	Bibliografía y documentos consultados	Pag. 11
ANEXOS		
(1 a 5)	En archivo adjunto	

1. **Introducción:** Esta monografía procura reseñar, recuperar y remezclar, numerosos documentos que se produjeron sobre Concepción del Uruguay (C del U) y su vinculación con la planificación-gestión participativa, a partir de 1985 para revisar lo que fue y su incidencia en lo que es, en materia de implementación de políticas públicas participativas y, su pertinencia para abordar la vulnerabilidad social y la gestión de riesgos urbano ambientales. Entre los años 1985 y 1997 la ciudad abordó diversos problemas de gestión socio territorial y de integración regional, incorporando la participación de actores locales en la toma de decisiones y en la gestión de programas/proyectos.

Los asuntos abordados con esta concepción metodológica fueron los siguientes:
1985/87 Inundaciones recurrentes - Renovación urbana y recuperación de áreas inundables (PRURAI)

1992 Reinstalación del Sistema de Planificación Urbana Participativa

1994/97 Prevención de accidentes, desastres y otras violencias, (Red COFEPAC)

1995/1996 Integración regional - Reformulación del Plan Urbano

Solo revisare lo relacionado con el PRURAI

2. **El problema:** C del U, está localizada sobre la margen de un brazo del Río Uruguay, límite entre Argentina y Uruguay. Por su condición ribereña ha sufrido importantes inundaciones, causadas por las crecientes de ese Río y de sus afluentes que la afectan al Sur y Este. A menos de 30 Km aguas abajo de la Represa Salto Grande, su costa resulta impactada por las variaciones de niveles hidrométricos de la operación de esa obra. En 1981/82, a casi 30 años de la última inundación extraordinaria (1954), fue gravemente afectada por una importante crecida de los ríos Uruguay y Paraná. La inundación se prolongó por meses, afectando, su conectividad. Debió relocalizar numerosas familias y actividades y su economía se resintió notablemente. El tema de las inundaciones constituía un problema grave que atravesaba a toda la sociedad local. Las inundaciones implicaban el deterioro ambiental de una vasta zona de la ciudad y su entorno, exacerbando problemas sociales y económicos. A pesar de su situación de privilegio por la cercanía de la zona céntrica el área inundable quedaba excluida de posibles planes de desarrollo. Se reforzaban condiciones de marginalidad e, incertidumbre entre la población del sector inundable y también en el resto de la comunidad. El fenómeno, ponían de manifiesto el fracaso de las políticas de relocalización empleadas hasta entonces y la inexistencia de respuestas efectivas. La inundación exhibía crudamente las precarias condiciones de vulnerabilidad preexistente de la población más pobre, que desplazada a las zonas inundables, patentizaba los efectos de las políticas implementadas por la dictadura cívico militar.
- 2.1. **Breve Reseña:** “Lo que une y divide a C del U en tanto a vida asociativa es “la inundación” En la gran inundación del 83, organizaciones espontáneas de vecinos, partidos políticos en multipartidaria, más las habituales tareas de salvamento de gendarmería, hicieron ante el avance de las aguas del río Uruguay como de las inundaciones producidas por lluvia, tareas de salvataje en común, pero lo fue también en la organización hacia el futuro para evitar el quedarse sin techo. 1

El río y la lluvia fueron y son en C del U motivo de fricción política, de reclamo vecinal y partidario, son motivo de una participación mixta en la que el municipio después de haber practicado una metodología de planificación participativa (FLACSO) instrumenta medidas tendientes a la relocalización de la población, o sea de recomposición del tejido urbano. Del Brutto (1986)¹

Desde mediados de los 70' y hasta mediados de los 80', la dictadura argentina, reestructuró un período de dependencia y endeudamiento. Desarticuló la vida social, cultural, científica, y económica. Exterminó la vida política, las experiencias comunitarias y sindicales, las prácticas participativas y los espacios de reflexión y debate preexistentes, aniquilando a sus portadores, con efectos de devastación, inmovilización y miedo en la sociedad. El retorno a la vida democrática se produjo bajo la influencia de estos estigmas, en un contexto internacional donde los poderes dominantes profundizaban su batalla cultural global, viabilizando así ajustes y recetas neoliberales. Se comenzaba a pregonar las bondades de "los mercados".

Los gobiernos afrontaban las problemáticas locales con escasos recursos y funcionarios sin experiencia en formulación de políticas locales. En un contexto de inundación por río, particularmente intenso en 1983, la Unión Cívica Radical (UCR) ganó las elecciones a nivel nacional, provincial y local. El gobierno provincial, marcaba un estilo de gestión de gobierno conservador pero en línea con los principios del alfonsinismo, orientados a "recuperar la democracia y sus instituciones" como condición básica. En la ciudad, la UCR ganó la intendencia. En virtud del sistema electoral vigente, el Partido Justicialista (PJ) logró la mayoría absoluta de bancas en el Concejo Deliberante (7 de 12), el Partido Comunista (PC) obtuvo una y la UCR cuatro.

Entre los años 1985 y 1997 la ciudad instaló, procesos que abordaron problemas de gestión socio territorial, de integración regional y de convivencia socio-urbana con participación de actores locales. Esta concepción metodológica de planificación-gestión con participación social en la construcción de proyectos colectivos, fue adoptada inicialmente para afrontar el problema de las inundaciones recurrentes pero tiñó otros procesos que se desarrollaron en simultáneo, por ejemplo la creación de la Comisión Mixta Parque Industrial de Concepción del Uruguay¹ que adoptó la figura de "Consortio Mixto", organizándose sobre principios de descentralización administrativa y de gestión concertada.

El PRURAI, fue diseñado en el contexto de pobreza política inducida, inmediato de la post dictadura y el retorno de la democracia al país. Ese proceso de planificación, gestión participativa (innovador para el país y el momento), requirió del aporte de recursos regionales, comprometidos con el recupero **2**

¹ La COMPICU fue creada por Ordenanza Municipal 2973/85. La integraron representantes del DEM, del HCD, del Centro Comercial Industrial y de la Producción, de la Confederación General del Trabajo (CGT), de la Cámara Industrial y de los Industriales radicados en el Parque.

de la democracia. Su aplicación metodológica fue metabolizando conceptos innovadores y reflexiones sobre las propias prácticas. Tuvo profundas repercusiones en la gestión de la cosa pública, haciéndola funcionar en red. Propicio espacios asociativos y colaborativos y conformó un laboratorio de ideas de futuro, con potencia para incidir en los proyectos que la ciudad fue plasmando con el devenir de los años. Incluso bajo modalidades de gestión más tradicionales. "...El tema de las inundaciones era un problema grave, solicitamos la asistencia técnica de FLACSO que inició un proceso participativo, cuestión innovadora en ese momento. Los resultados fueron fantásticos. Aprendimos a articular visiones político partidario, técnico-gubernamental y comunitario, para pensar el problema y para enfrentarlo. (Godoy 2014)ⁱⁱ.

En Diciembre de 1987 -desestimado como modelo de gestión por el gobierno municipal entrante- el PRURAI fue virtualmente desechado. 5 años después, la planificación estratégica corporativa (PEC)² se extendía en la región, "casi" como herramienta de planificación obligada en tiempos globalizados. Con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, la PEC desplazaba la concepción participativa, acotándola a procesos de consulta sectoriales, ó a dispositivo de validación de proyectos diseñados, fortaleciendo al sector empresarial por sobre la diversidad de actores involucrados, en procesos desicionales democratizantes. En 1992, la iniciativa de algunos actores socio territoriales, logró que el gobierno municipal (PJ) considerara de interés al PRURAI y su modelo de gestión, reorganizándolo y poniéndolo en acción.

En 1995/1996 la Metodología de Planificación-Gestión (planificación participativa y gestión asociada) fue empleada por otro gobierno local, para la Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano de C del U en el marco de las políticas de integración regional al Mercosur y la instalación de la Zona Franca. Ese proceso reinstaló el debate sobre las cuestiones socio urbanas, la recuperación del proceso histórico de urbanismo participativo del PRURAI, la gestión asociada y la necesidad de actualizar los objetivos sociales y urbanos. Desde entonces la ciudad priorizó la PEC como herramienta de planificación y gestión. Aún así, las principales acciones estrategias definidas en contextos de PPyGA lograron por un lado, la prosecución de gestiones formales tendientes al financiamiento de sus principales proyectos y por otro, constituyeron una suerte de memoria estratégica popular, local, que se fue recuperando, reinstalando y re significando durante casi diez años, hasta lograr materializar sus planteos. El diseño definitivo de la obra de defensa fue encomendado al Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad Tecnológica Nacional Regional Santa Fe. Finalmente y con aportes del gobierno nacional, la Defensa Sur, se ejecutó en dieciocho meses y fue inaugurada en 2006 **3**

² Planificación Estratégica Corporativa (PEC) como la nombrara en su momento Carlos Matus (1993).

por el entonces presidente Kirchner. Hoy la defensa sur es parte de una nueva centralidad en la ciudad y plantea nuevos desafíos locales.

2.2. **Organizaciones intervinientes:** En 1985, por primera vez en Argentina, se abordó el diseño participativo de una política local de mitigación ante inundaciones con participación comunitaria, empleando la Metodología FLACSO de Planificación y Gestión Integradas de Programas y Proyectos (versión 84'). UNESCO-MAB financió el equipo de coordinación inicial, con científicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Brasil y de FLACSO Bs. As. El Ciclo de planificación gestión, involucro los gobiernos municipal, provincial y nacional, los vecinos afectados, reparticiones provinciales de salud, vivienda y educación y, organizaciones vecinales, profesionales y políticas. También organizaciones que trabajaban en el país con una concepción democratizadora y participativa. La Empresa Nacional Agua y Energía (AyE), Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM), el Instituto Autárquico Provincial de la Vivienda (IAPV), conformaron el equipo de planificación inicial. Se sumaron luego: Posgrado de Planificación Urbana y Regional de la FAU/UBA, FAU/UCU, UNER y UTN. En el año 1992, el PRURAI se conformó con: Comisión Pro Defensa por Inundación Río Uruguay, vecinos del Barrio Puerto Viejo, Unidad Vecinal La Quilmes, DEM, presidentes de bloque del HCD, FLACSO y FAU-UCU. Durante la Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano (1995 y 1996) se sumo el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

3. **Ciclo metodológico:** El Programa de Planificación y Gestión integrada de Programas y Proyectos UNESCO-MAB/FLACSO, operó desde 1975 con un planteo no convencional, respondiendo a demandas de desarrollo con participación social. En sucesivas versiones (77', 79', 82' y '84) y con el aportes de múltiples experiencias en diferentes países de la región, se configuró la "Metodología FLACSO de Planificación y Gestión Integradas de Programas y Proyectos"³, publicada como "Metodología FLACSO de Planificación y Gestión integrada de Programas y Proyectos".

Reinstalado en Argentina (1985), el Programa cooperó con distintos municipiosⁱⁱⁱ y provincias^{iv}, respondiendo a la necesidad de reconstruir el tejido social e incorporar la gestión participativa en el tratamiento de lo local, con una vision y un método integradores.

...en el tema inundaciones queríamos encarar un proyecto de mediano plazo... Se requería asistencia técnica adecuada. Se convino la asistencia de FLACSO-Programa Buenos Aires, que disponía de una metodología para la gestión de programas y proyectos –integrada y participativa- que se adecuaba a los requerimientos del caso... (J.C.L. GODOY 2006)^v

4

³ Lo elaborado hasta entonces, está reunido en un artículo de Mario Robirosa de 1986: "La articulación transdisciplinaria de conocimientos en la planificación y gestión ambiental del desarrollo" y se complementa con el libro de Robirosa-Cardarelli-Lapalma, publicado por UNICEF en 1990, "Turbulencia y Planificación Social".

Con la iniciativa en manos del estado y “voluntad política explícita” de articular con otros actores políticos y sociales para comprender la problemática, explorar soluciones posibles y gestionarlas, el PRURAI empleó la versión 84’ de la metodología en cuestión. Esa Versión integra el proceso de planificación-gestión con ocho etapas: A- diagnóstico, B- problemática de gestión, C- modelo integrado, D- estrategias posibles, E- actores, F- diseño y evaluación de estrategias, G- implementación y monitoreo, H- evaluaciones de proceso y de impacto. Se trabajó en “escenarios formalizados de planificación-gestión”, procurando un abordaje procesual y dinámico, por aproximaciones sucesivas. Aceptando que cada situación / proceso / proyecto, constituía una oportunidad para re pactar la relación entre Estado y Sociedad. Se estructuraba un nuevo pacto, explícito, que daba marco a la formulación y la gestión de las políticas públicas.

- 3.1 **Primera etapa:** El ciclo de transferencia metodológica comenzó con un Seminario de la Ciudad. Allí, la Dirección Nacional de Promoción Social definió un Programa Social Urbano Básico (PROSOBO), como Plan Piloto Nacional. Se diseñó un documento de diagnóstico y tendencias de la situación urbana socio – ambiental de la ciudad, como instrumento de políticas públicas y un documento de base para un Taller Internacional, a realizar en la segunda etapa del Ciclo. Un proceso de investigación participativa abordó integralmente la cuestión. Para esto incorporó a los sectores afectados, involucrados e, interesados en el problema y en su solución. La diversidad de sectores y actores convocados era contenida metodológicamente. Se requería un esfuerzo de “traducción mutua” que posibilitara una reducción de las diferencias y el fortalecimiento de los actores más débiles, si se pretendía garantizar el respeto y la aceptación de las diferencias (lógicas, saberes y percepciones) metabolizadas en un análisis situacional que no resultara colonizado por algún sector en particular. Las estrategias formuladas fueron cinco⁴:
- E. 1: Métodos y Mecanismos de Participación en el Ambito Municipal
 - E. 2: Mejoramiento Funcional Urbano con Integración Social.
 - E. 3: Gestión Asoc entre Sector Público y Usuarios para el Saneamiento del Canal.
 - E.4: Recuperación ambiental del área inestable por el comportamiento del río en la cuenca del arroyo de Las Animas.
 - E. 5: Rencuentro Uruguayense con el Río.
- 3.2. **Segunda etapa** (1986): Taller internacional de “Capacitación para la Gestión participativa de un Proyecto de Renovación Urbana en Área Inundable”. Avances disímiles de los lineamientos estratégicos, impusieron un conocimiento más detallado de la realidad; profundizando la participación de los residentes del área inundable y de la comunidad local. Consolidó el Programa y su modelo de gestión participativa. Abordar problemas socio-urbanos derivados de las inundaciones. Y diseñar la recuperación y uso posterior del sector inundable, con preservación **5**

⁴ Ver MIPP con estrategias diseñadas en Anexo XXXX

del ambiente en la Cuenca del Arroyo de Las Ánimas. Con dedicación de tiempo completo de los participantes plenos el Taller cubrió los salarios caídos de los vecinos de las áreas afectadas.

Definió cuatro estrategias (tres ya enunciadas en la etapa anterior).

E. 1: “Consolidación del Programa de Recuperación Ambiental del Área Inestable por medio de una Gestión Participativa”.

E. 2: “Integración Participativa para la realización de un proyecto de recuperación ambiental”, con la sub estrategia de “Reencuentro Uruguayense con el Río”.

E. 3. “Contribución al Protagonismo Popular a través de un sistema permanente de capacitación para la participación”.

E.4. “Comportamientos y mecanismos de participación en el ámbito municipal”.

3.3 **Tercera etapa** (marzo 1986): Seminario de Evaluación. Objetivo: revisar, ajustar y reformular las estrategias. Agregó nuevos elementos al proceso en curso (Ciclo de Asambleas Populares⁵, Catastro y Censo del área a recuperar y diseñó un Programa Multimedial Participativo).

4. **Implementación de estrategias:** Las estrategias del PRURAI, permitieron reinstalar -en torno a un proyecto local concreto- aquellas prácticas democráticas que habían sido arrasadas en el país y la región.

Interesante experiencia de planificación participativa, que erigió en su momento a C del U como un escenario pionero en materia de planificación participativa con metodologías de gestión asociada. Resulto relevante porque contribuyó al fortalecimiento de numerosos actores sociales y sentó un precedente conceptual y metodológico difícil de ignorar; transformó a C del U en una ciudad con historia y con experiencia en esta materia, con protagonistas que reconocen este proceso como un patrimonio incorporado al “software” de la sociedad uruguayense” (Artusi 1997⁶)

Al sustentarse en grupos multi actorales, mixtos (políticos, técnicos, vecinos, académicos) y flexibles, que articulaban sus recursos y capacidades, las acciones definidas en ellas y su gestión; significaron una experiencia de poder compartido y contribuyeron al fortalecimiento de entidades y organizaciones de la sociedad local, al entramado y crecimiento del poder local y fueron un insumo para la política socio territorial nacional...la metodología que las sustentaba contribuyó sólidamente en el estilo de ese desarrollo local prefigurado por sus componentes de planificación no convencional, interdisciplinaria, multisectorialidad, con integración vertical y horizontal simultánea, y con participación social temprana y permanente (Poggiese 1987). La aparente pérdida de discrecionalidad y protagonismo gubernamental que la metodología generaba - preocupando a los sectores más conservadores- en realidad fortaleció las políticas construidas localmente y otorgó al gobierno local, **6**

⁵ Cada asamblea reunía instancias de Información, Consulta y Consenso (ICC), siendo primeros antecedentes del actual Ciclo ICC

⁶ Los desafíos del Desarrollo Regional en el Departamento Uruguay Un enfoque estratégico. J.A Artusi 1997 Mimeo

mayor capacidad de negociación ante los poderes centrales, generando escenarios de articulación para identificar y definir políticas sociales. Con impactos en distintos estamentos y niveles, la construcción transdisciplinaria y transectorial del conocimiento, fue uno de los más significativos y estructurantes. Contribuyó en la adaptación del estado provincial/nacional/local a la transferencia de poderes. Su elaboración estratégica (colectiva) permitió a los actores locales sostener un proyecto por casi 20 años, hasta su materialización.

Implicó múltiples ensayos metodológicos. Buena parte de ellos, re-aplicados y adaptados, derivaron en lo que hoy conocemos como la “familia” de metodologías PPyGA. Veámoslas pues desde esta óptica.

E. 1: Consolidación del Programa de Recuperación Ambiental del Área Inestable por medio de una Gestión Participativa. El Comité de Gestión del PRURAI (CG) fue la primera experiencia de Gestión Asociada (GA). Concebido como el “corazón de la gestión” o también como “la gestión de la gestión”, tenía como responsabilidad directa la articulación de la estrategia del Programa, la formulación de metodologías y proyectos de trabajo y la gestión de recursos humanos, financieros, e institucionales, para la implementación de Proyectos. Poggiese (1987^{vi}) destaca estos aspectos relevantes y novedosos: presencia en la gestión de un actor que surge del proceso de planificación participativa; Simultaneidad en la relación entre el HCD y el DEM; Integración vertical (interjurisdicción) y horizontal (decisores, técnicos-pobladores). Mecánica abierta, pluralista, de fácil acceso; grupos con asignación de actividades; actas que dan cuenta del proceso; opera por acuerdo y consenso. El CG resulta de una co-gestión entre organismos gubernamentales y no gubernamentales. Conforman un espacio de articulación, distinto a un simple canal de participación. Legitimidad: consenso entre comitentes que incluye el poder municipal.

E. 2: Integración Participativa para la realización de un proyecto de recuperación ambiental - sub estrategia Reencuentro Uruguayense con el Río. En la esfera de los cambios (conciencia y comportamiento), orientó la gestión de riesgos de inundaciones, involucrando a la población afectada en acciones preventivas permanentes y, conductas seguras y apropiadas en la emergencia. Años después (1993) la metodología⁷ incorporaría la noción de comunidad extendida de pares⁸ en abordaje y prevención de catastrófes. Hoy, los organismos internacionales ocupados en mitigación y adaptación, ante eventos catastróficos, destacan como condición excluyente la temprana inclusión de beneficiarios en la gestión permanente de los riesgos⁹.

E. 3: Contribución al Protagonismo Popular a través de un sistema permanente de capacitación para la participación. Contribuyó a la generación y el fortalecimiento **7**

⁷ Entre los dispositivos metodológicos específicos que se desarrollaron posteriormente aparecen como parte de la Familia de Metodologías PPyGA el Consenso intersectorial para conflictos urbanoambientales y el Mapa de percepción social del riesgo (MDR) (1999, Vivian Balanovsky – Ma. E. Redín – H. Poggiese) Estos desarrollos están descritos en: MOMENTOS Y ASPECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS DEL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LA CONCEPCIÓN METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN, cuadro pedagógico elaborado por Walter Morroni. Ampliar en “Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social”; en *PENSAMIENTO CRÍTICO EN AMÉRICA LATINA Y SUJETOS COLECTIVOS*, del Núcleo-Red Interdisciplinario Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos, de la Universidad de la República; UdelAR y Ediciones Trilce, en prensa, mayo de 2011.

⁸ (“Ciencia post normal”, epistemología política: ciencia con la gente; S. Funtowicz y J. Ravetz, 1993

⁹ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) Marco de Hyogo 2005 2015

de proyectos comunitarios, en tanto experiencias concretas de práctica democrática de toma de decisiones. Desde una actitud inicial, asistencial-clientelar en se evolucionó a una cogestión capaz de revisar y repactar relaciones entre el estado y la sociedad. –“Definíamos las grandes líneas entre todos ... me enteraba de los avances, en las puestas en común...Sin llamarlo así, aplicamos embrionariamente criterios de presupuesto participativo. ... Priorizabamos con la Coordinadora de Juntas Vecinales cada cheque que llegaba de Nación o Provincia definiendo en qué y cómo usar los recursos. Se pusieron en marcha Cooperativas de Trabajo y autoconstrucción para la población erradicada de zonas inundables, con apoyo y recursos del PROSOBO” (Godoy 2014)^{vii}

E. 4. Comportamientos y mecanismos de participación en el ámbito municipal.

Principales acciones: Ciclo de Asambleas Populares, catastramiento censal¹⁰, y Programa Multimedial.- Ciclo de Asambleas Populares: Antecesora de la Metodología Información, Consulta y Consenso (ICC). Difundía tareas del CG, informaba y consultaba sobre propuestas técnicas¹¹ y, establecía acuerdos y consensos. Permitió abordar: propiedad de las tierras; mano de obra local en la construcción; sistema de refulado; áreas críticas e insalubres debajo de la cota media y; censo y catastro del área (Baggio, La Nasa 1988)^{viii}.- Catastramiento Censal: Antecedente de los mapas de percepción social de riesgos, definió la relación costo- beneficio de las obras. Instaló la discusión sobre captación de plusvalía. Permitió la formulación de una propuesta para el ordenamiento urbano con dos alternativas y algunas condiciones de relocalización.- Programa Multimedial: Proponía expandir la información sobre el PRURAI en radio, gráfica y TV, abordando asuntos urbanos, de economía popular, ambientales, sociales v culturales.

Prototipos de viviendas sobre el nivel de inundación; adaptación de la trama vial; soluciones para desagües pluviales y; conexiones peatonales elevadas con nudos derivadores, fueron explorados (Llorente 1988). Es interesante ver como la construcción colectiva imaginaba la gestión de riesgos climáticos con recursos que hoy son frecuentes en contextos de mitigación y adaptación a nuevos escenarios climáticos.

Entre 1987/1991 se abandonó el PRURAI. En 1992, fué reinstalado por la movilización popular¹² que recuperó el C del G, su conformación mixta y asociativa, y la metodología de trabajo. Desde ese momento en adelante, todos los gobiernos, consustanciados o no con la concepción metodológica PPyGA, efectuaron gestiones tendientes a concretar las obras de mitigación de inundaciones (defensas, y obras complementarias), definidas en los procesos participativos precedentes.

Entre 1995 y 1996 frente a la necesidad de “construcción de la voluntad política” en el Estado y la Sociedad, los escenarios de planificación/gestión pusieron **8**

¹⁰ Ver Trabajo sobre Catastramiento Censal y Propuesta de Ordenamiento Urbano para el Área Problema “Cuenca del Arroyo de Las Animas” Ciudad de Concepción del Uruguay Mayo 1987 (mimeo)

¹¹ Participaba activamente el equipo de especialistas de Agua y Energía - Gerencia de Paraná Medio.

¹² Domingo Martínez - damnificado y miembro de la Red PPyGA- y Tibaldo Bandera Sánchez, vecino del área inundable, promovieron la Comisión Pro Defensa por Inundación Río Uruguay. Una Asamblea pública promovió la recuperación del proceso de planificación participativa, interesando al DEM y al HCD. El resultado de esta movilización fue la reactivación del PRURAI y su modelo de gestión.

el acento en la construcción de condiciones que les otorgaran viabilidad y legitimidad. La PPyGA (versión 1993)¹³ se utilizó nuevamente para el Programa de Transformación Urbana que retomó el PRURAI, e incorporó: Gestión Asociada, Ciclo ICC y Prospectiva Participativa. En 1998 el gobierno local adoptó la PEC. Para su Plan Estratégico de Desarrollo. Este fue revisado en 2010 bajo idéntica concepción.

5. **Materialización de la Defensa Sur:** Con un modelo de gestión tradicional el DEM (PJ), reimpulsa (1999/2003) el proyecto de defensa de inundaciones para el sector sur, acompañado por una Comisión de Inundados. Desde 2006, la ciudad tiene una defensa contra inundaciones, diseñada inicialmente en un proceso participativo de toma de decisiones. Lleva el nombre de Domingo Martínez, vecino del área inundable e incansable militante del PRURAI. Su nombre y el N. Kirchner -nombre de la avenida que bordea la Defensa Sur- dan cuenta del tesón y la pervivencia de las estrategias participativas y de las luchas democráticas por el recupero y la ampliación de derechos ciudadanos. Las obras se ilustran con los Anexos 3, 4 y 5
6. **Situación actual y primeras conclusiones**

Y aquí te tengo mano a mano Puerto Viejo
entre barajas gastadas como las del Bar Sureño
si la defensa te atajo las sudestadas
pa' las viejitas del barrio hoy sos la universitaria¹⁴.

La Defensa Sur dotó de un nuevo “capital espacial” a la ciudad, otorgándole una nueva centralidad. Interesan 3 cuestiones emergentes, si se pretenden garantizar el derecho a la ciudad, la integración social y la gestión integral de los riesgos, en un contexto ganado por dispositivos metodológicos de PEC y desarrollos urbanos de mercado.

Primera cuestión: a) Las inversiones orientadas a mejorar el perfil turístico y el posicionamiento en la oferta provincial: Un puente vehicular, una costanera y un balneario en la contigua Isla del Puerto, se integran con el Balneario Itapé y el área verde recuperada, dinamizando usos recreativos, culturales y turísticos del sector. b) La infraestructura realizada por el estado, dinamizó la zona protegida. Las políticas de mejoramiento urbano y protección de inundaciones, son aprovechada por los sectores de mayor poder adquisitivo que realizan inversiones y movilizan la micro economía local, la construcción de edificios en altura y la remodelación de viviendas ya existentes. Esto, incide en los costos del suelo y los alquileres de viviendas, desalentando la localización popular y su permanencia en el área.

Segunda: Desplazamientos de población en la ciudad: Nuevos vecinos (muchos estudiantes universitarios) inciden en el perfil del barrio y en su capital simbólico. Parte de los antiguos vecinos han sido indirectamente desplazados **9**

¹³ Familia de Metodologías PPGA (H. Poggiese): 1) planificación participativa (versión 1993 “el ciclo”, tres etapas: (a) Preparatoria – hipótesis, información, actores, dimensiones, agenda taller-, (b) Implementación - etapas: A- problemas, B- procesos, C modificaciones alternativas, D- actores y diseño de estrategias - gestión, C- modelo integrado, D estrategias posibles, E- actores, F- diseño y evaluación de estrategias, G implementación y monitoreo, H evaluaciones de proceso y de impacto.

¹⁴ Estribillo de “Puerto Viejo por Candombe” Letra y Música de Roberto “Tano” Bentuce Año 2009

a sectores menos favorables, asentando pobres donde ya los había y afectando la vida comunitaria. Una mutación, de barriada popular, inundable, periférica, pescadora y murguera, a barrio universitario y sector turístico, está en marcha. Los sectores populares impulsan diversas acciones que intentan consolidar la identidad barrial pero éste es un territorio en gentrificación¹⁵, como bien describe la letra de *Puerto Viejo por Candombe*, cuyo estribillo transcribí arriba.

Tercera: a casi tres décadas del PRURAI, la defensa, pensada para mitigar el impacto de las inundaciones beneficiando a los sectores más vulnerables, es un territorio en disputa. Cambios en el uso del suelo, captación de plusvalía, gentrificación, y amplificación de riesgos, son parte del contexto actual.

Revisar colectivamente lo que fue y lo que es en materia de riesgo por inundaciones, vulnerabilidad social y adaptación urbana al cambio climático, contribuiría a mejorar las condiciones locales presentes.

A poco de andar los actores deberán afrontar el debate sobre cuestiones de fondo tales como la inclusión social, el derecho a la ciudad y las condiciones de, uso, disfrute, y protección de los bienes comunes.

Un proceso de PPyGA permitiría abordar la investigación sobre los efectos de la política de Renovación Urbana y Recuperación de Áreas Inundables (PRURAI) desarrollada participativamente, tomando como marco de análisis una teoría social del riesgo y sus dimensiones: peligrosidad, exposición, vulnerabilidad e incertidumbre. Caracterizar las variaciones acontecidas desde 1985 en aquellas políticas propuestas, considerando cambios en el uso del suelo, captación de plusvalía, gentrificación y, su rol como amplificadores del riesgo por inundaciones modificadas por procesos climáticos globales. Y, definir nuevas estrategias, ahora vinculadas a la adaptación frente al cambio climático y su mitigación.

¹⁵ proceso de expulsión desde un espacio urbano dotado de cierto grado de centralidad, de usuarios de bajo estatus socio-económico que originalmente ocupan dicho espacio, generado por el arribo al lugar de usuarios nuevos de mayor estatus socio-económico y/o cultural, a su vez motivado por inversiones económicas y públicas orientadas a la reestructuración física del lugar” (Morales 2015).

7. Bibliografía y documentos consultados

Artusi, José Antonio Los desafíos del desarrollo regional en el Departamento Uruguay. Un enfoque estratégico (mimeo) 1997.

Artusi, José Antonio VI Seminario Nacional de la Red de Centros Academicos para el Estudio de Gobiernos Locales. "Teoria y Practica de la Planificacion y Gestion del Desarrollo Local en Concepcion del Uruguay, Entre Ríos" (1984 - 2004) Córdoba, 9 y 10 de septiembre de 2004

Comunicación Social Análisis del Espacio Radial del Comité de Gestion del PRURAI Documento de Base del Grupo Operativo del Comite de Gestion (mimeo) Mayo 1987

Defensa contra inundaciones en Concepcion del Uruguay. Anteproyecto definitivo. Municipalidad de Concepcion del Uruguay-AGUA Y ENERGIA Soc. del Estado. Gerencia Parana Medio. PROGRAMA SVyCA-BID Prestamo ar-0052 (mimeo) Enero 1987

De Rosas, Fanny Elena La Gestión Asociada frente a una sociedad fragmentada Ponencia presentada en el Seminario Internacional Desarrollo Local y Globalización CLAEH Montevideo, 10 al 12 de Diciembre de 1997 Uruguay

Del Brutto, Viviana Concepción del Uruguay Municipio Estructura Social y Participación (mimeo) Junio 1986

Godoy, Juan Carlos Lucio Columna de opinion: La Defensa Sur de Concepción del Uruguay y la omisión del gobierno entrerriano La Prensa Federal 09/06/2006.

Programa de Renovacion Urbana y Promocion Social(informe preliminar) Secretaria De Estado De Promocion Social De La Nacion – FLACSO (mimeo) Junio 1985

Libro de Actas del Comité de Gestión PRURAI año 1992

Llorente, Ana Apreciaciones sobre el PRURAI, Concepción del Uruguay (manuscrito) Agosto de 1988

Morróni, Walter (2011): "Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social"; en PENSAMIENTO CRÍTICO EN AMÉRICA

Poggiese, Héctor A. Modelos Decisorios Con Participación Popular en el Desarrollo Local Concepción del Uruguay Entre Ríos, Argentina FLACSO A R G E N T I N A en Desarrollo local Seminario Europeo Latinoamericano Montevideo, 23 al 26 de noviembre de 1987

"Participación Popular" Análisis del Ciclo de Asambleas Populares Documento de Base del Grupo Operativo del Comité de Gestión (mimeo) Mayo 1987

Poggiese, Héctor A. Las políticas ambientales en el Cono Sur FLACSO- F.EBERT, Bs. As, 1987.

PLANUR Municipalidad de Concepción del Uruguay (mimeo) 1987

Primeras Jornadas de la Ciudad PLANUR Municipalidad de Concepción del Uruguay (mimeo) C del Uruguay Julio 1985

Programa de Renovación Urbana y Recuperación de Areas Inundables. Informe Final FLACSO/Mun. de Concepción del Uruguay. (mimeo) 1987

Propuesta de alternativa de Ordenamiento Urbano - Uso y ocupación del suelo área problema "Cantera 25 de Mayo" Municipalidad de

Concepción del Uruguay - Universidad Nacional de Buenos Aires Posgrado Facultad de Arquitectura y Urbanismo (mimeo) enero 1987

Reformulación del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Concepción del Uruguay Documento Estratégico (mimeo) 1996

Seminario de Evaluación del Programa de Renovación Urbana y Recuperación de Áreas Inundables - Comité de Gestión y Municipalidad de Concepción del Uruguay, Agua y Energía - Gerencia Paraná Medio Secretaría de Promoción Social de la Nación Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo de Entre Ríos Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda. FLACSO Argentina (mimeo) C del Uruguay Mayo 1987

Seminario Taller Impacto Urbano del Proyecto de Defensa contra las Inundaciones Comité de Gestión y Municipalidad de Concepción del Uruguay (mimeo) C del Uruguay Octubre 1987

Censo, Catastro y propuesta de ordenamiento urbano para el área problema "Cuenca Arroyo de Las Animas" Municipalidad de Concepción del Uruguay - Universidad Nacional de Buenos Aires Posgrado Facultad de Arquitectura y Urbanismo (mimeo) mayo 1987

LATINA Y SUJETOS COLECTIVOS, del Núcleo-Red Interdisciplinario Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos, de la Universidad de la República; UdelAR y Ediciones Trilce, en prensa, mayo de 2011.

La Nasa, Patricia R Antecedentes y procesos de planificación en la ciudad de Concepción del Uruguay Seminario Regional de análisis de la realidad local – Taller 3 Concepción del Uruguay UCUDAL CLAEH C del Uruguay Julio de 1998

María E. Pardini, Jorge J. Giral & Daniel E. Platino Obra de defensa sur concepción del Uruguay- Argentina *Dpto. Ingeniería Civil – Universidad Tecnológica Nacional Regional Santa Fe Santa Fe - República Argentina*

-
- ⁱ Del Brutto, Bibiana Municipio Estructura Social y Participación (mimeo) Junio 1986
- ⁱⁱ Entrevista semi estructurada a J C L Godoy. Noviembre de 2014 Archivo personal (audio)
- ⁱⁱⁱ Municipios de Concepción del Uruguay, Oberá, Cipolletti, San Pedro, Paraná y Florencio Varela entre otros
- ^{iv} Provincias de Entre Ríos, Río Negro y La Rioja.
- ^v Godoy, JCL La Defensa Sur de Concepción del Uruguay y la omisión del gobierno entrerriano. Columna de Opinión La Prensa Federal 9/06/2006
- ^{vi} Poggiese, Héctor A. Modelos Decisorios Con Participación Popular en el Desarrollo Local Concepción del Uruguay Entre Ríos, Argentina FLACSO A R G E N T I N A en Desarrollo local Seminario Europeo Latinoamericano Montevideo, 23 al 26 de noviembre de 1987
- ^{vii} Entrevista semi estructurada a J C L Godoy. Noviembre de 2014 Archivo personal (audio)
- ^{viii} Baggio La Nasa, Asambleas Populares (mimeo) 1987