

Nota: Este artículo es el resultado de la ponencia del autor en el Curso de Ampliación de Conocimiento con acreditación al Doctorado en Urbanismo del Instituto de Urbanismo (FAU, UCV) denominado "Los grandes proyectos urbanos como instrumentos de planificación estratégica metropolitana" dictado en Caracas en enero 2004

ACERCA DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS URBANOS: LAS ENSEÑANZAS DE PUERTO MADERO

SÍNTESIS

Puerto Madero constituye un punto de inflexión para el urbanismo de la Ciudad de Buenos Aires. Las posibilidades y los límites de una manera de operar aparecen allí materializadas. El montaje de la operación deja sin lugar a dudas profundas enseñanzas. La posibilidad de encarar intervenciones de gran escala. Entrever la complejidad de los mecanismos de gestión, sobre todo a la hora de articular recursos y voluntades suficientes para volver viable una operación.

Demuestra la viabilidad de guardar cierta independencia de los objetivos de poderosos grupos empresarios, y la posibilidad de incorporar objetivos de naturaleza política sin poner en riesgo la factibilidad de la intervención.

Los aportes al desarrollo económico presentan cifras consistentes, tanto en los números de la construcción (más de 800.000 metros cuadrados de obra ya realizada) como del empleo (más de 20.000 puestos de trabajo).

Los cambios que introdujo en la ciudad son por demás significativos. porque alteró absolutamente, las tendencias de inversión vigentes de finales de 1989, convirtiéndose en el recinto donde se concentraron las inversiones más significativas de la década de los noventa.

Puerto Madero marchó al revés de la tendencia, es decir, no

ABSTRACT

Puerto Madero represents a breakthrough in the city planning of the city of Buenos Aires. The possibilities and limits of a way to operate have been materialized there.

The undertaking of this operation undoubtedly leaves deep teachings. The possibility of facing large-scale interventions and glimpsing the complexity of management mechanisms, especially when articulating enough resources and wills to make an operation feasible.

It proves the feasibility of saving some degree of independence from the objectives of the powerful business groups, and the possibility of incorporating political goals without jeopardizing the feasibility of the intervention.

The contribution made to economic development shows strong numbers regarding construction (over 800,000 square meters already built) and employment (over 20,000 jobs).

The changes made to the city are significant because it absolutely modified the investment trends in force by late 1989, thus becoming a place where the most significant investments of the 90's were made.

Puerto Madero did not follow the traditional trend; that is to say, it did not transfer the project to a big international company; it rather developed a public-owned company to distribu-

Palabras clave: Intervenciones de gran escala. Modelo de gestión. Especuladores. Conflictos.

Key-words: Large-scale interventions. Management model. Speculators. Conflicts.

Recibido: 02/2004
Aceptado: 08/2004

transfirió el proyecto a un gran operador internacional y desarrolló una empresa de propiedad pública que distribuyera inserciones entre pequeños y medianos emprendedores locales.

Sin embargo, a pesar de la enseñanza profunda que dejó Puerto Madero, en todas las intervenciones posteriores de urbanismo de gran escala, fueron recurrentes las situaciones críticas con respecto a temas tales como: el dominio del suelo, la geometría del trazado, la presión de los cuerpos legislativos, el debate entre actores involucrados y no involucrados, la necesidad de definir un modelo de gestión, la dificultad para caracterizar al mercado, lidiar con los arquitectos, poner en línea proyecto comercialización y financiamiento, motivar a un directorio que carece de audacia, hacer frente a la desconfianza de la gente, transformar especuladores en inversores, y desarrollar cartografías para navegar conflictos.

te the inclusion of small and mid-size local entrepreneurs. However, though Puerto Madero left a deep teaching to later large-scale urban interventions, critical situations arose regarding: the control over lands, the geometry of the plan, the pressure of legislative bodies, the debate among involved and non-involved actors, the need of defining a management model, the difficulty to characterize the market, dealing with architects, lining up a trade and financing project, encouraging a board of directors lacking boldness, facing the suspicion of people, transforming speculators into investors, and developing plans to overcome conflicts.

En el marco de un Curso de Ampliación de Conocimiento con acreditación al doctorado de Urbanismo dictado en Caracas 2004, el autor quiso hacer un reconocimiento a Carlos Matus, que vivió tantos años en esta ciudad. Como homenaje de gratitud a uno de los pensadores que más ha aportado al desarrollo del planeamiento estratégico en América Latina y que, sin saberlo, aportó elementos conceptuales fundamentales para poder resolver este proyecto.

■ LA CUESTIÓN DE LAS ÁREAS CENTRALES

La urbanización de Puerto Madero fue concebida como parte de una política pública para rescatar el área céntrica de la ciudad de Buenos Aires. La experiencia internacional daba cuenta de los procesos de deterioro de los centros históricos como consecuencia del desplazamiento de las funciones centrales hacia nuevas periferias.

La fragmentación de la propiedad, a través de la subdivisión de la estructura parcelaria y de las diferentes modalidades de condominio, ha vuelto muy difícil encontrar en los cascos céntricos parcelas grandes, condición indispensable para implantar productos inmobiliarios de última generación.

La ausencia de parcelas adecuadas impide que las funciones que caracterizan las áreas centrales puedan seguirse concentrando, dando lugar a una pérdida de valor del suelo y de las edificaciones, que orienta a los inversores hacia otras localizaciones. Esta caída de la inversión no tiene sin embargo efectos inmediatos, dado que las áreas centrales logran sobrevivir un tiempo apoyadas en las ventajas que brindan las inversiones de antaño. Con el tiempo la falta de nuevas iniciativas se generaliza como un proceso de pérdida de valor que se expresa a través del progresivo deterioro de la calidad del espacio urbano.

En otras épocas, la demolición sistemática de las construcciones existentes habilitaba espacios para localizar nuevos productos en el centro de la ciudad. La valorización del suelo, que estaba en la base del discurso moderno, llevó durante mucho tiempo a desestimar la pérdida de un valioso patrimonio arquitectónico y cultural. Desde mediados de la década de los setenta¹ esta metodología ha pasado a ser inaceptable, imponiendo la necesidad de instrumentar políticas que salvaguarden el patrimonio de las áreas céntricas.

Las primeras experiencias de preservación de centros históricos conocieron rápidamente un límite que surge de la dificultad para hacer frente a un problema de gran envergadura con recursos públicos que resultan siempre escasos. El rescate de las áreas centrales debió por lo tanto proponer otro tipo de políticas, encontrar otro tipo de herramientas, generando acciones que guarden relación con la escala del problema al que están atendiendo.

Cuando nos vimos en la responsabilidad de instrumentar una política para rescatar el centro de Buenos Aires nos propusimos desplegar simultáneamente varias líneas de acción:

1/Es en los años setenta cuando se difunden nuevas concepciones arquitectónicas tendientes a valorar este patrimonio.

2/Porteños: habitantes del puerto; se denomina de esta manera a los vecinos de Buenos Aires.

3/Se invirtieron dos millones de dólares induciendo una inversión privada de más de cinco millones.

4/El programa se inscribió en el marco de los festejos del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, contando con un financiamiento del Reino de España que contribuyó con el 50% de la inversión.

- La primera apuntaba a realizar una operación de prestigio, que reinstalara en el imaginario de los porteños² el paradigma del antiguo centro. Tuvo como eje el Programa de Revitalización de la Avenida de Mayo (PRAM) que instaló una oficina municipal que interactuaba con los propietarios, comerciantes y habitantes de los inmuebles frentistas, promoviendo un nuevo posicionamiento de esa prestigiosa avenida. Esta acción (sostenida durante tres años), que logró la remodelación de más de 25 edificios y 45 intervenciones sobre plantas bajas estaba apoyada por un subsidio³ que incentivaba las inversiones privadas⁴.
- La segunda impulsaba un cambio normativo esperando canalizar inversiones sobre un sector más amplio del centro de la ciudad de indudable valor patrimonial⁵. Logró incorporar un nuevo capítulo al Código de Ordenamiento Urbano que identifica áreas de protección histórica (APH)⁶.
- Conscientes de que la incorporación de operaciones de prestigio pone en riesgo la permanencia de los sectores populares que habitan en las edificaciones deterioradas de las áreas centrales, una tercera línea impulsó una política de remodelación de edificios de valor patrimonial para convertirlos en vivienda social. No habiendo tradición en este tipo de políticas, se impulsaron tres experiencias diferentes en edificios ocupados de propiedad municipal (la manzana de San Francisco, los conventillos de la Boca⁷ y el edificio del Padelai), retomando en todos los casos las propuestas impulsadas por las organizaciones de ocupantes (squatters).
- Por último, el área del antiguo puerto se presentaba como una gran oportunidad para urbanizar un nuevo sector e incorporarlo al centro de la ciudad.

Se debe señalar que en ese momento (1989) el país atravesaba por una crisis económica muy profunda (hiperinflación), volviendo muy difícil pensar en este tipo de iniciativas en un contexto tan recesivo. La urbanización de Puerto Madero quedó por lo tanto fuertemente marcada por la influencia de políticas orientadas a promover el desarrollo de nuevas actividades económicas y de empleo.

La particularidad del predio permitía a la vez sumar otros objetivos, como recuperar la relación con el río, habilitar una cantidad muy significativa de áreas verdes y promover la construcción de viviendas, recuperando el carácter residencial que el centro de la ciudad había perdido.

Paradójicamente, estos objetivos figuraban entre las intenciones de los planes urbanos redactados en los últimos setenta años, planes que por alguna razón no habían logrado trascender su condición de textos.

En el marco de una crisis tan profunda era muy claro que se debía poner el esfuerzo en realizar las acciones, afinando los mecanismos de intervención a través de programas concretos.

5/Estuvo a cargo del Consejo de Planificación Urbana y contó con el apoyo del IPU (Inventario del Patrimonio Urbano), una organización no gubernamental dedicada a la preservación del patrimonio y del PROSUR, unidad ejecutora surgida de un convenio con el PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

6/Esta norma establece para cada área la obligación de producir un catálogo que identifica las edificaciones de interés patrimonial y define criterios para intervenir tanto en los edificios catalogados como en las parcelas circundantes.

7/En el caso de la Boca el primer paso consistió en la compra (por US\$200.000 dólares) de 21 conventillos de propiedad de la familia Bencich. Las obras de la manzana de San Francisco contó con el apoyo de la Junta de Andalucía. El programa Recup Boca fue desarrollado con la colaboración de la cooperación francesa.

A catorce años de esta experiencia, constato que Puerto Madero tuvo más fuerza que las otras acciones que impulsamos; el nuevo capítulo del Código Urbano tuvo un alcance limitado (no reprodujo las APH en otros lugares del centro como yo esperaba); el programa de Avenida de Mayo fue abandonado cuando terminó nuestra administración, y respecto de la remodelación de conventillos, los intendentes sucesivos renegaron tanto de esa política que ni siquiera participaron de la inauguración de las obras cuando fueron terminadas⁸.

■ ANTECEDENTES

El predio de Puerto Madero tiene 170 hectáreas y pertenecía a la Administración General de Puertos (AGP), organismo del Gobierno Federal que a lo largo del tiempo había disputado con la ciudad la soberanía sobre el área.

No es este un tema menor considerando que la mayor parte de las intervenciones sobre antiguos puertos tuvieron como protagonistas a las administraciones portuarias. Ha sido, por ejemplo, el caso de los puertos de Hamburgo, Génova y Barcelona, donde la autoridad portuaria ha participado activamente en los procesos de reconversión. Ha sido así mismo el caso de las intervenciones de las Torres Gemelas y de *Battery Park*, donde la autoridad portuaria de la ciudad de Nueva York se convierte en el desarrollador inmobiliario de ambas operaciones. Ha sido también el caso de los *Docklands*, donde la actitud de confrontación del gobierno ultraliberal de Margaret Thatcher autorizaba construir sobre los predios del antiguo puerto aquello que las autoridades municipales prohibían construir en la ciudad (gobernada por los laboristas).

En el caso de Puerto Madero la actividad portuaria había perdido dinámica y competitividad. Los puertos estatales atravesaban por una profunda crisis, sumidos también en largos procesos de descapitalización.

A mediados de la década de los ochenta la AGP había encargado a la Rogge Marin un estudio para la refuncionalización de sus puertos; este texto consideraba el abandono de los usos portuarios en gran parte del sector de Puerto Madero recomendando promover su urbanización.

Entre los antecedentes corresponde también mencionar que la Facultad de Arquitectura, a través de un convenio con el politécnico de Lausana, había desarrollado un proyecto que tuvo mucha dificultad para definir la modalidad de articulación público-privado, dedicándose a analizar diferentes mecanismos de urbanización sin transferir el dominio de la tierra.

Puede por lo tanto indicarse, como una primera cuestión, que en el inicio de cualquiera de estas grandes intervenciones de urbanismo es importante tener en claro quién es (o quienes) el dueño de la tierra, cuál ha de ser su participación, y cuál el mecanismo que se debe implantar para garantizar que la unidad ejecutora del proyecto pueda ejercer derechos reales sobre esa tierra.

8/Corresponde así mismo destacar que las políticas para el área céntrica conformaban sólo algunas de las líneas de trabajo encaradas por la Secretaría de Planeamiento. Me interesa destacar, entre otras, la realización de los denominados talleres de planeamiento y gestión que proponiendo incorporar la participación vecinal en la elaboración del

presupuesto municipal realizaron durante tres años consecutivos talleres participativos con las diferentes organizaciones vecinales relevando necesidades y formulando propuestas. Estas propuestas conformaron un banco de proyectos que a lo largo de los tres años de gestión fueron concretados en un 70%.

■ LA FORMULACIÓN DE UNA PRIMERA CARPETA

La Secretaría de Planeamiento tenía en ese entonces la responsabilidad de programar toda la acción de gobierno. Esta tarea nos llevaba a sistematizar todas las iniciativas, haciéndolas atravesar por un procedimiento pautado de formulación y evaluación de proyectos, cuyo primer paso era la confección de una carpeta. Este documento constaba básicamente de tres partes: un texto en el que se exponía brevemente el concepto de la operación, se ponderaban sus efectos y se señalaban las ventajas y desventajas de su implementación; como segundo elemento desarrollaba (aunque en forma muy preliminar) una evaluación de su factibilidad económica y financiera, y por último, desarrollaba algunas imágenes en las que se graficaba su posible morfología, pero sobre todo las características del evento que se proponía para ese lugar.

La primera carpeta dio como resultado un trazado y una matriz de doble entrada relacionando la cantidad de parcelas, su constructibilidad y su posible valor de venta, a lo que se agregaban los costos de las infraestructuras, de los espacios públicos y de la administración.

La carpeta proponía un modelo de gestión basado en la creación de una sociedad urbanizadora que realice la operación sin contar con el aporte de recursos presupuestarios. Se esperaba realizar la operación sin que supusiera erogaciones por parte del Estado, porque en ese caso entraría en discusión si esta intervención, localizada en un sector tan valioso de la ciudad, era realmente prioritaria respecto de otras inversiones que podrían realizarse con estos recursos (como en el caso de operaciones de vivienda social, construcción de una escuela o un hospital). Los cálculos que hacíamos en esta primera carpeta nos llevaban en cambio a proponer que este desarrollo esté en condiciones de transferir beneficios, que a su vez podrían en el futuro financiar programas sociales u otras intervenciones de urbanismo.

La transferencia de las tierras para realizar esta operación requería la sanción de una ley, de modo que en un primer momento —para convencer a los diputados— consideramos la posibilidad de crear una sociedad cuyos accionistas fueran todas las provincias argentinas.

Siguiendo con la intención de señalar aquellos aspectos necesarios para el montaje de una operación de este tipo, creo que es indispensable darse un tiempo para aclarar cuál es el concepto de la operación. Se trata de un documento simple, flexible, que va a experimentar ajustes técnicos y económicos, que seguramente va a experimentar otros cambios en las negociaciones que van a hacer posible su implementación. Sin embargo, este documento va a permitir dar un primer paso, va a poner una primera carta sobre la mesa, y como consecuencia pondrá en movimiento una realidad que hasta ese momento se presentaba como quieta.

■ PUESTA EN MARCHA DE LA OPERACIÓN

La realidad avanzó más rápido que nuestra imaginación, porque en el contexto de una profunda crisis se sancionaron dos leyes (Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica) que simplificaron este tipo de transferencias, facultando al Poder Ejecutivo nacional a disponer de los bienes considerados innecesarios para la gestión.

Conscientes de que el Gobierno Nacional estaba dispuesto a recibir nuevas ideas pedimos una audiencia al presidente de la nación (Dr. Carlos Menem, 1989 y 1999) para proponerle esta iniciativa. Llevábamos la carpeta que sirvió de base para reflexionar la operación acompañada de una primera maqueta bastante rústica.

El intendente municipal (Lic. Carlos Grosso Intendente Municipal designado por el Poder Ejecutivo Nacional entre 1989 y 1992) señaló la importancia estratégica del proyecto y expuso el interés que tendría para el Gobierno Nacional el inicio de un emprendimiento que atraería nuevas inversiones y movilizaría a la industria de la construcción generando empleos. El Presidente ordenó que ajustáramos los términos del acuerdo con algunos de sus ministros y asesores. Apoyados en las leyes recientemente sancionadas proponíamos la creación de una sociedad anónima producto de la fusión de dos empresas de propiedad estatal: la Administración General de Puertos (AGP) y Autopistas Urbanas S. A. (AUSA), una empresa constructora de autopistas que unos años antes había sido adquirida por el municipio para rescatarla de la quiebra.

A los pocos días el *Boletín Oficial* daba cuenta del decreto que creaba la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima, propiedad por partes iguales del Estado Nacional y la Municipalidad de Buenos Aires, poniendo bajo la responsabilidad de un directorio de seis miembros la urbanización de las 170 hectáreas.

En los estatutos se consideraba que el Gobierno de la Ciudad era propietario del 50% de la sociedad como resultado del aporte el Plan Maestro, el “expertise” de la operación y la capacidad de valorizar el suelo que confería la normativa urbana. Es de señalar que para desarrollar este proyecto no se requería en rigor un cambio de norma, porque se ajustaba en todo a las restricciones que establecía la norma vigente.

Coincidió con la crítica de varios autores que consideran que una carpeta, por bien formulada que esté, no es suficiente para encarar una operación de esta envergadura, sin embargo, creo necesario valorar en este tipo de iniciativas el sentido de oportunidad. Una hipótesis fuerte puede ser suficiente para abrir una línea de acción, siendo conscientes de que se irá ajustando a lo largo de su desarrollo. No se trata por lo tanto de un proyecto, que requeriría un nivel de desarrollo mucho más sofisticado, sino de una hipótesis de trabajo que —si es suficientemente flexible— podrá ir incorporando los intereses o puntos de vista de otros actores que se pueden ir sumando a la propuesta y modificándola en la medida en que se vaya convirtiendo en realidades.

Hay que decir que la intervención sobre Puerto Madero resultaba bastante obvia, tanto que hoy, a la luz de lo sucedido, mucha gente se pregunta cómo no se la había visto antes. Siempre recuerdo la reflexión de Carlos Matus que consideraba que cuando un problema se presentaba como demasiado grande (o complejo de resolver) la gente dejaba de considerarlo un problema y se acostumbraba a convivir con él como si fuera parte del paisaje.

Desgraciadamente el presente de las ciudades latinoamericanas está poblado de elementos que nos hemos acostumbrado a aceptar como parte del paisaje.

Era sin embargo una operación compleja, la más grande y compleja que hubiera encarado hasta entonces la ciudad. Se proponía además innovar en las modalidades de gestión, no se trataba de una gran obra pública, ni contaría con fondos públicos para su desarrollo.

Fue esto lo que sucedió. La sanción del decreto instalaba el tema y le daba solidez jurídica. Quedaba por delante todo el trabajo, desde el desarrollo de la propuesta técnica hasta el montaje de la estructura operativa que debía llevar adelante la operación.

Literalmente éramos en ese momento un grupo de seis personas, que no teníamos ni una oficina donde reunirnos, pero que por medio de un decreto presidencial teníamos a cargo una empresa que era propietaria de esas tierras, en las que debíamos desarrollar una operación urbanística sin precedentes, y para la que no contaríamos con un centavo de los fondos del Estado.

DESARROLLO DEL PROYECTO

Durante esos primeros meses de gestión, habíamos avanzado en las conversaciones con la gente del ayuntamiento de Barcelona que en esos años encaraba la remodelación de su antiguo puerto y daba inicio a las obras de la Olimpiada. La sanción del decreto nos llevó a formalizar esta relación suscribiendo un convenio de cooperación con el Ayuntamiento y el Puerto Autónomo de Barcelona, que permitió que un equipo de profesionales catalanes (como Jordi Borja, Joan Busquets y Joan Alemany) interactuara con el equipo municipal⁹. Este equipo produjo una segunda versión del proyecto, mucho más madura, que reunía los requisitos de un plan maestro.

Durante este tiempo en que nacía la Corporación, se aproximó el empresario Ted Raymond, que habiendo desarrollado en su Boston natal el proyecto del Navy Yard, aportó con enorme buena voluntad su invaluable experiencia.

La propuesta había avanzado sobre algunas cuestiones sustanciales. Había puesto en discusión la importancia del trazado y del conjunto de relaciones geométricas que vinculan la estructura parcelaria y la industria de la construcción.

9/Conformado, entre otros, por Jorge Moscato, Emilio Rivoira, Néstor Magariños y Pablo Huberman con el apoyo de Carlos Rodríguez, Silvia Fajere, Mishal Katz.

La reflexión de Joan Busquets puso el acento sobre los obstáculos que separaban a la ciudad del antiguo puerto y la necesidad de resolver la estructura vial que debía garantizar el desplazamiento entre el norte y sur de la ciudad sin conformar un obstáculo insalvable para el éxito del proyecto. Llevó así mismo a caracterizar los emprendimientos que en ese momento se construían en la ciudad, a tipificar tamaños, volumetrías, tecnologías, montos y modalidades de inversión, lo que nos permitió a la vez caracterizar a quienes serían realmente nuestros interlocutores.

Una gran intervención de urbanismo debe pensarse como un problema de álgebra: se trata de convertir una operación grande y compleja en un conjunto de operaciones pequeñas, encadenadas a lo largo de una secuencia lógica.

Reconocer el tamaño de los emprendimientos y las características de la parcelaria donde se implantan nos llevaba a concebir un lote semejante (un poco mejor), mejor localizado (aunque en un primer momento sería difícil conseguir pioneros) y un poco más baratos (justamente para resultar atractivos para los pioneros). La geometría general debería componer estos volúmenes, en el marco de una estrategia flexible, que admitiera que un tipo de producto (más dinámico) pudiera expandirse sobre el espacio donde se esperaba la localización de otros (menos dinámicos) conformando un contexto armónico. El tamaño y tratamiento de los espacios públicos define la calidad urbanística de la pieza, que en tanto soporte de actividades colectivas, tiene el desafío de proponer recintos atractivos para el uso y disfrute de los ciudadanos.

Por lo tanto el análisis de la geometría del proyecto a la luz de una ajustada caracterización de la actividad inmobiliaria, permite clarificar la naturaleza del emprendimiento, que en rigor se limita a producir parcelas adecuadas, para que se produzcan determinados edificios y determinados eventos.

Esta lectura simplificó también los estudios de mercado, que en el contexto de una crisis muy profunda, tendían a realizar difíciles estimaciones respecto del crecimiento del mercado de viviendas u oficinas.

Paradójicamente no era nuestro problema medir la demanda de oficinas en la ciudad, sino saber si las diez o quince empresas que construían edificios de oficinas estaban dispuestas a adquirir una parcela en ese lugar. Sabíamos que cuanto más pequeñas fueran las parcelas, mayor sería el número de empresarios interesados en adquirirlas y sabíamos, por el contrario, que si optábamos por unidades de gran tamaño el proyecto quedaría en manos de tres o cuatro grandes inversores inmobiliarios.

■ MODELO DE GESTIÓN

La mayor parte de los desarrolladores (developers) que aparecieron por Buenos Aires coincidieron en señalar las restricciones de un organismo público para llevar adelante una propuesta como ésta. Como alternativa proponían que se les vendiera el

paquete accionario o les transfiriera de algún modo el manejo de la Corporación para que ellos puedan tomar a su cargo el manejo del emprendimiento.

La mayor parte de los personajes venían acompañados de un gran empresario local, que ponía en movimiento toda su capacidad de lobby para convertirse en protagonista del futuro proyecto.

Frente a tal demostración de poder, la figura del directorio se volvía sumamente débil, instalándose la idea de que su misión se limitaría a instrumentar el proceso licitatorio a través del cual se vendería el emprendimiento como paquete.

Nuestra hipótesis era exactamente la contraria, crear una empresa de propiedad estatal que garantizara el cumplimiento de los objetivos políticos y urbanísticos del proyecto. Entre los objetivos de corto plazo se destacaba la necesidad de poner en movimiento a la industria de la construcción contribuyendo a revertir la recesión económica en la que estábamos sumidos. Desde otra perspectiva nos interesaba también proponer otra manera de hacer urbanismo, demostrando la posibilidad de convocar intervenciones en el marco de un proyecto de ciudad.

Se trataba de revertir el fracaso recurrente de planes y proyectos que quedaban en los papeles por no haber utilizado instrumentos adecuados para garantizar su ejecución. Estábamos persuadidos de que los códigos urbanísticos y la obra pública no eran instrumentos suficientes para sostener una política urbana, requiriendo la experimentación con otros instrumentos que demuestren la posibilidad de hacer las cosas de otra manera.

La creación de una sociedad anónima urbanizadora avanzaba en esta dirección, y estábamos decididos a pelear por esta alternativa. Por eso al redactar el decreto de creación de la Corporación Puerto Madero incorporamos una cláusula que impedía la venta en bloque del paquete accionario.

Nuestra respuesta a la presión de los lobbies empresarios era simplemente que la venta de la Corporación no era posible, y que en todo caso, podríamos acceder solamente a vender hasta 49% de las acciones.

En general no se mostraban interesados con esta propuesta, porque desconfiaban de la eficacia de una asociación minoritaria con el Estado.

Una segunda línea argumental planteaba el problema de la envergadura del negocio, afirmando que un operador internacional podía estar interesado en asumir la totalidad de la operación pero difícilmente estaría dispuesto a comprometerse con proyectos

de pequeña escala (como la de cada edificio). Planteaban así mismo dudas respecto de las garantías que daría el Estado a cada uno de los inversores, sobre todo respecto de su capacidad de incidir sobre la calidad de los proyectos en los predios adyacentes.

La experiencia nos demostró que para establecer una relación adecuada con desarrolladores de diferente escala, la Corporación debía comprender su rol de productor de suelo y por lo tanto de comercializador mayorista, promoviendo la participación y distribuyendo el juego de los inversores minoristas. La definición del tipo de actividad, de intensidad de construcción o de morfología, debería ser la base para convocar emprendimientos diferentes, pero a la vez debía garantizarse una subdivisión parcelaria que permitiera ampliar lo más posible el número de posibles interlocutores.

La experiencia internacional nos demostraba que en los diferentes países donde habían sido instrumentados proyectos de este tipo aparecían casi siempre los mismos desarrolladores. Frente a los primeros signos de una globalización incipiente¹⁰ enfrentamos la necesidad de estudiar otras experiencias, de hablar con sus protagonistas, de comprender sus decisiones.

Cotejando experiencias fortalecimos la hipótesis de la Corporación como comercializador mayorista, que si bien acotaba nuestro campo de actuación lo volvía mucho más concreto. Basados en este supuesto pudimos definir por dónde comenzaría a venderse la tierra, priorizar terrenos que no eran los mejor ubicados, promover el desarrollo de partes atractivas del programa (aquellas con mayor demanda) en predios que induzcan el mejoramiento de zonas deterioradas (la zona sur del proyecto) y fijar tiempos para la realización de las edificaciones, evitando que inversores especulativos se posicionen sobre parcelas que mantendrían baldíos. Resulta evidente observar que estos criterios no reflejan en todos los casos el comportamiento del mercado pero garantizan que el proyecto se inscriba dentro de la política urbana que dio origen a este proyecto.

Como productor de suelo urbanizado la Corporación asumía el compromiso de construir en tiempo y forma las infraestructuras, basado en una cuidadosa programación del flujo de caja que garantizara el financiamiento de las obras. Debía lograr la credibilidad de los futuros inversores, que confiarían en que la Corporación invertiría los anticipos de las primeras ventas para financiar la construcción de las infraestructuras.

Por último, la figura de un comercializador mayorista, imponía la necesidad de identificar y caracterizar correctamente a sus posibles interlocutores.

La experiencia de la ciudad señalaba que hasta ese momento no habían sido desarrollados emprendimientos con una inversión superior a los 30 millones de dólares, que las torres de oficinas que se construían con cierta frecuencia (dos por año, según

10/ Cabe señalar que en esos años el fenómeno de la globalización no constituía aún un tema importante en el debate ni en la bibliografía sobre problemática urbana. Más bien se tendía a destacar el predominio de los grupos económicos que, en connivencia con el Estado, habían experimentado un meteórico desarrollo du-

rante los años del proceso militar. Frente a la denominada "patria contratista" costosa e ineficiente, las empresas internacionales eran presentadas por los medios de prensa como la expresión de mayor racionalidad y eficacia.

las investigaciones de mercado) suponían una inversión de alrededor de 10 millones, y que el grueso de las construcciones (edificios de vivienda dentro de la trama urbana) resultaban de una inversión de entre tres y cinco millones.

No era por lo tanto creíble que un único gran grupo económico fuera a desarrollar la totalidad del proyecto. Tampoco que varios estuvieran dispuestos a compartir diferentes partes de un único emprendimiento. Todo indicaba que era más racional confiar en el dinamismo de empresarios más pequeños, y por lo tanto que un desarrollador mayorista (en este caso el Estado) asuma el rol de distribuidor del juego, asignando a los diferentes "jugadores", según su escala o sesgo particular, un espacio donde desarrollar sus productos.

Si bien en términos teóricos resulta evidente que la sumatoria de estas inversiones pequeñas era más eficaz, resultaba difícil en ese momento convocar a un proyecto liderado por el Estado cuando el discurso general¹¹ coincidía en el desprestigio de los organismos públicos y la necesidad de transferir funciones al sector privado.

Volviendo a puntualizar elementos a tener en cuenta, me interesa destacar la necesidad de llevar en paralelo varias líneas de acción:

- Una se vincula al desarrollo técnico de la propuesta, tanto en lo referido a las dimensiones proyectuales (imagen, paisaje, etc.) como a las tecnológicas (redes de infraestructura, vialidad, transportes) resolviendo de manera concreta cómo será la relación con la ciudad en cuestiones como la provisión y distribución de agua energía, gas, los efectos sobre el tránsito y el sistema de transportes, el manejo de efluentes y otro tipo de residuos, entre otros.
- Una segunda dimensión se refiere al vínculo que es necesario establecer con los posibles inversores, desarrollando una adecuada tipificación de productos, modalidades de venta y traspaso del dominio, forma y condiciones de crédito, mecanismos de comunicación, etc.
- Una tercera línea debe analizar el plan financiero. Poner en línea ingresos por ventas y desembolsos por obras, identificando necesidades y posibilidades de financiamiento, hasta conformar alternativas de flujo de caja que permitan cumplir con los compromisos financieros del proyecto.
- La conformación de un plan maestro (como documento técnico) de un plan de comercialización y de un plan financiero, suponen mutuas determinaciones, que finalmente permiten visualizar el desarrollo de un proyecto en etapas, y por lo tanto ajustar la mirada en el desarrollo de una primera etapa.

UNA CARTA DE NAVEGACIÓN

- La idea central era para nosotros sostener una estrategia tendiente a reactivar el centro de la ciudad a través de una intervención de urbanismo. La pregunta era hasta dónde estábamos dispuestos a flexibilizar nuestra propuesta para sumar voluntades, abiertos de espíritu para incorporar los puntos de vista de nuestros interlocutores.

11/ Al hablar de discurso general me refiero al que construía la prensa (interesada en ese entonces en impulsar los procesos de privatización, especialmente de los medios de prensa –televisión y radio– que hasta ese entonces controlaba el Estado): el tema se había visto reflejado en el discurso electoral de los partidos políti-

cos, y por lo tanto en las primeras acciones del gobierno del presidente Menem.

Necesitábamos que un amplio consenso adhiriera a la idea de concentrar inversiones sobre ese lugar, en el marco de un emprendimiento público que permitiera la concreción de objetivos políticos y sociales. Debíamos además lograrlo sin afectar recursos del Estado.

Nuestra idea de plan distaba a esta altura mucho de los supuestos de la Carta de Atenas. Distaba mucho incluso de los planes de la década de los sesenta que, siguiendo la imagen de Francisco Liernur, eran concebidos como esa *madre de todas las soluciones por la cual todos los hechos sociales políticos y económicos podían y debían ser sintetizados en una sala de botones, para desde allí y sólo desde allí dar origen a las respuestas correctas para todo, desde la cosecha de papas hasta la forma de los ceniceros.*

Seguíamos a otro tipo de autores mas recientes como Carlos Matu¹² que concibe el planeamiento como una *alteración deliberada de un sistema de fuerzas cuyas respuestas puede orientarse hacia el cumplimiento de objetivos conscientemente elegidos.*

Poner un primer proyecto sobre la mesa constituía un elemento desequilibrante, capaz de generar la energía necesaria para liberar un sistema de decisiones de la envergadura de ese emprendimiento. Siguiendo al mismo autor entendíamos que *la trayectoria para alcanzar esos objetivos depende de ajustes posibles y sucesivos en el comportamiento de ese sistema de fuerzas.*

Cualquiera que haya atravesado la experiencia de participar de un gobierno local sabe que está sujeto a un sistema de equilibrios y desequilibrios, donde la toma de decisiones y su formalización institucional, debe atravesar una maquinaria que procesa relaciones de fuerza.

Una buena idea para la ciudad no logra instalarse si no es percibida como un asunto central (un hito) que debe ser percibido por el Alcalde como un producto político interesante.

■ LA DISCUSIÓN PÚBLICA DEL PROYECTO

La firma del decreto presidencial fue el disparador de la discusión, un elemento movilizador suficientemente fuerte como para que aparecieran los verdaderos implicados, los que consideraban que tenían algo que perder como consecuencia del rumbo que tomaba esta iniciativa. Paradójicamente, con el mismo nivel de generalidad poco a poco se fueron desvinculando aquellos sectores que considerábamos que tenían algo que ganar. De modo que el desarrollo del debate nos dejaba con una cierta sensación de indefinición que dista mucho del entusiasmo con que, pensábamos, la sociedad iba a recibir este proyecto.

Los primeros en opinar fueron los operadores portuarios, reivindicando la utilidad de los diques como área de apoyo. Fue una buena oportunidad para iniciar una rueda de reuniones a través de las cuales fui comprometiendo a la ciudad con el problema de la modernización del puerto operativo (Puerto Nuevo).

12/ Carlos, Matus (1981) Estrategia y Plan. Siglo XXI Editores, México D.F.

Como resultado de esta negociación estos empresarios lograron que el municipio fuera su principal aliado en la transformación de la operatoria portuaria, hasta el punto que la ciudad hizo lobby para que la cámara de diputados impulsara una ley que transfería el manejo de los puertos del gobierno federal a los gobiernos locales (provinciales o municipales)¹³.

Un segundo grupo consideró que la totalidad de estas tierras debía ser afectada como parque, argumentando que la ciudad no cumple con ciertos estándares internacionales que definen una superficie de 7 metros cuadrados de área verde por habitante (porcentaje que no se verifica en el centro de Buenos Aires).

Resulta difícil sostener la discusión cuando está planteada en estos términos, porque obviamente nadie puede oponerse a quien reivindica la habilitación de un nuevo parque; quizás el debate se vuelve más complejo cuando incluye cuánto cuesta, quién y cómo ha de financiar esta operación. La ciudad ha atravesado varias veces por esta experiencia, y fueron varios los políticos que cortaron de cuajo el debate optando por un atajo demagógico, existiendo una cantidad de predios afectados y parques pintados de verde en todos los mapas, pero en la realidad nunca lograron ser algo más que un terreno baldío.

El tercer sector que se hizo presente¹⁴ fue el de los desarrolladores inmobiliarios internacionales.

Debo confesar que, frente a la audacia que había implicado la creación de la Corporación en medio de una crisis tan profunda, la llegada de grandes inversores de reconocida trayectoria internacional, que viajaban especialmente a Buenos Aires para hablar sobre Puerto Madero, nos llenaba de expectativa: contradiciendo el desdén con que se manifestaban los empresarios locales la aparición de estos personajes era la confirmación de la existencia de un verdadero interés por el proyecto.

Como ya mencioné, el primero en llegar fue Donald Trump, que apareció con tono beligerante. De la mano de un arquitecto local (el principal constructor de centros comerciales) nos hizo saber de su llegada por una nota en la prensa, en la que exponía planos y perspectivas de su proyecto para urbanizar Puerto Madero.

No pidió reunirse con el directorio de la Corporación, ni con el Intendente Municipal, sino con el Presidente de la República con quien mantuvo una reunión de trabajo.

Por suerte la información de la que disponía el Presidente no era suficiente para formalizar un acuerdo. Muy impresionado por el despliegue que rodeaba al personaje, el Presidente le propuso que se reuniera con nosotros para tratar el tema en profundidad.

13/ Paradójicamente cuando se sancionó la ley que transfiere los puertos a las provincias el ministro de Economía vetó el artículo que transfería el Puerto de Buenos Aires al gobierno de la ciudad.

14/ En realidad no se lo debería considerar como un sector porque se trató más bien de varios operadores autónomos.

A medida que los anuncios tomaron estado público un cuarto sector se hizo presente. Quizás por la necesidad de convertir cada propuesta en un debate, los medios de prensa estaban particularmente receptivos a las opiniones que se opusieran al proyecto.

El presidente de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) se sumó rápidamente a la crítica, abriendo una línea de debates dentro de la institución sobre las características del proyecto. En el editorial del número 149 de la revista de la SCA advierte sobre la importancia de este proyecto, considerando “que está en juego no ya una conquista sectorial, sino el acceso irrestricto a la propiedad pública, la preservación de áreas verdes imprescindibles para la higiene ambiental, el mantenimiento de los espacios abiertos para la recreación y el esparcimiento de los habitantes de Buenos Aires, la intangibilidad de patrimonios arquitectónicos y urbanísticos.

Agregando que la escala de los temas en cuestión es de tal magnitud que cualquier decisión sobre ellos produce impactos a escala regional”, y concluye: “defender estos principios será tarea inmediata e irrenunciable, porque forma parte de las demandas de la población porteña que requiere de sus técnicos asesoramiento y opinión”.

El 25 de julio de 1990 fueron presentados en la SCA los resultados del trabajo realizado en forma conjunta por el equipo de urbanistas catalanes y los técnicos del gobierno municipal, y algunos días después una mesa redonda ampliaba el debate sobre la nueva urbanización.

Los panelistas coincidieron en la necesidad de priorizar la función de esparcimiento y recreación, cuestionando la idea de seguir concentrando actividades en el área céntrica, frente a lo cual reclamaban la formulación de un plan para la totalidad del área metropolitana.

Un segundo eje argumental se centró en la necesidad de llamar a un concurso, considerando que un tema de esta envergadura requería que toda la matrícula tuviera la oportunidad de desarrollar propuestas, considerando que los arquitectos nacionales tenían la capacidad suficiente para desarrollar un tema de estas dimensiones, por lo que no era necesario que el proyecto fuera desarrollado por un equipo catalán.

El tema requiere obviamente un análisis más pormenorizado, que dejaré para más adelante cuando analicemos el tema del concurso y la formulación final del *master plan*. Lo cierto es que a esta altura de los acontecimientos teníamos a nuestro favor un decreto presidencial que nos asignaba la propiedad del predio, un cierto conocimiento de cómo desarrollar el proyecto, bastante más información que los demás interlocutores, y un sistema de relaciones interesado en la idea. Contábamos además con un fuerte apoyo del Presidente y del Intendente de la ciudad, dos figuras principales de la política nacional. Nuestros recursos eran sumamente

escasos (no alcanzaban por ejemplo para financiar el montaje y funcionamiento de una oficina de la Corporación) pero contábamos con un grupo de arquitectos municipales y otros funcionarios públicos dispuestos a jugar a fondo frente a este desafío.

El debate de la Sociedad Central fue seguido de una lluvia de críticas de distinto origen promulgadas por el diario La Nación, que temía que esta urbanización privara a sus oficinas de la vista del río. En este contexto los miembros de Concejo Municipal vieron oportuno llevar el juego a su campo, aduciendo la necesidad de discutir el proyecto.

Por su lado, la SCA centraba su reivindicación en la necesidad de convocar a un concurso que permitiera proponer alternativas a los arquitectos nacionales.

Todo esto fue procesado en una mesa de negociación donde el intendente y el presidente de la SCA firmaron un acuerdo. De esta negociación me interesa rescatar cuatro puntos que fueron, a mi entender, clave para que haya podido desarrollarse este emprendimiento:

1. La Corporación y el Gobierno Municipal convocarían junto con la SCA a un concurso.
2. El concurso se referiría exclusivamente al sector Este del emprendimiento, aceptando que el sector Oeste (la fila de 16 docks) podía ser comercializado por la Corporación. La Corporación podría ir desarrollando una primera etapa de acuerdo con una normativa de preservación que se acordaría con la legislatura.
3. Las bases del concurso retomarían el programa y los criterios básicos del Plan Maestro, designando una comisión de 4 miembros (2 por la SCA y dos por la Corporación) para redactarlas.
4. Como resultado del concurso no habría un ganador, sino tres, comprometiéndose la Corporación a contratar a tres miembros de cada equipo ganador para que desarrollaran junto con los técnicos de la Corporación el Plan Maestro definitivo.

Este acuerdo habilitó la posibilidad de comercializar los docks a corto plazo. Diluyó durante toda esta etapa el debate convirtiendo a los arquitectos en un aliado del proyecto. Quitó base de sustentación a la crítica de los concejales, que debían asumir que el proyecto entraba en una etapa participativa. Por último aisló a quienes reivindicaban cuestiones parciales, como los operadores portuarios a los que pude dirigirme con otras políticas (más importantes desde su interés sectorial).

Permitía así mismo avanzar en el desarrollo del proyecto evitando encarrilarlo dentro de las modalidades convencionales de contrato profesional y de obra pública.

Tuvo sin embargo como costo resignar el proyecto elaborado en convenio con el equipo español. Las críticas de los arquitectos locales no ahorraron ofensas, instalando un balance injusto respecto de su desempeño.

Debo decir que fue un costo importante en la evolución de este conflicto, sé además que dejó un sabor amargo en sus miembros, sobre todo en Joan Busquets, que ha sido un hombre clave para el desarrollo de este proyecto.

■ EL PROYECTO URBANO

Quizás queda para la reflexión que los proyectos urbanos no pueden ser considerados proyectos de autor, como en las obras de arquitectura, porque la pretensión de atribuirselos despierta recelos y suspicacias entre una cantidad de personas que intervinieron, y que con justa razón consideran que se trata de una construcción colectiva.

Frente a la perspectiva del concurso era una cuestión difícil de explicar a los arquitectos, sobre todo cuando la selección de un ganador lo vuelve difícilmente manejable por el comitente.

Personalmente temía que la aproximación de los arquitectos fuera la de una arquitectura de gran escala, no comprendiendo la complejidad de la operación, en tanto geometría adecuada para la localización de productos. Temía así mismo que en la formulación de las bases prevaleciera un pensamiento anticuado respecto de la definición del programa y la rigidez del Zonning. Igualmente temía que los criterios de composición no dieran cuenta del flujo de caja, repitiendo la experiencia de algunos famosos concursos que obligaron al Estado a realizar obras sumamente costosas. Temía, por último, que el tiempo de preparación consumiera el tiempo político que tenía para presentar resultados, entendiendo que los resultados no podían ser perspectivas ni maquetas, sino construcciones concretas que demostraran la eficacia de un *modus operandi*.

En lo concreto, la convocatoria del concurso habilitaba a la Corporación a realizar las primeras operaciones; a esa altura este acuerdo nos permitía poner en funcionamiento un instrumento que, como la bicicleta, se mantiene en equilibrio más fácilmente cuando está en movimiento.

Permítanme nuevamente destacar algunas cuestiones importantes para tener en cuenta cuando se quiere implementar una operación de urbanismo.

La construcción de acuerdos que garanticen la viabilidad del proyecto implica ir agregando actores sociales hasta conformar una mayoría consistente. La posibilidad de alcanzar un consenso suele demandar un tiempo precioso (costos de oportunidad) tanto en términos políticos como económicos. La gestión de un Alcalde se convalida con la acción y no es bueno que una intervención de este tipo no alcance a realizar al menos una primera etapa. En algunos casos, otras acciones permiten a un Alcalde repetir su mandato, y por lo tanto a continuar con un proyecto. Sin embargo, el problema de esas grandes intervenciones es como encauzarlas, para que un eventual cambio de autoridades no implique la interrupción del emprendimiento.

El inicio de las operaciones es sin dudas el momento de máximo conflicto, en el que aquellos que se perjudican por la intervención se opondrán con mayor vehemencia, y en cambio, aquellos que se beneficiarán por la operación apoyarán tibiamente. Es la responsabilidad de quienes asumen el proyecto navegar el conflicto con inteligencia.

Cuando se habla de la necesidad de desarrollar un planeamiento estratégico, queda claro que intervenir sobre la realidad es desequilibrar un campo de fuerzas, y que el secreto es poder reconstruir un sistema de equilibrios en base a un proyecto.

Inicio de la etapa operativa: las primeras ventas

No teníamos otro termómetro para medir el interés de los inversores que el contacto personal con algunos referentes. Todavía hoy siento angustia al recordar una reunión, donde el principal inversor de la ciudad y el mayor comercializador de locales trataban de explicarme que Puerto Madero no iba a funcionar porque su escala era demasiado grande. Que los inversores no se iban a arriesgar porque ninguno quería correr el riesgo de ser pionero.

Afortunadamente el anuncio de la licitación de un primer paquete de cinco galpones despertó el interés de los inversores que hicieron sentir la presión de su respectivos *lobbies*.

La presencia de un inversor internacional que aceptaba las reglas de juego, como el ya mencionado Raymond, fortalecía las expectativas locales.

De acuerdo con nuestros criterios de tasación, cada dock en el estado en que se encontraba podría valer alrededor de US\$600.000. En función de su potencialidad, pudiendo construir 10.000m², ese valor podría incrementarse hasta US\$1.500.000¹⁵.

En un momento en el que todas las operaciones se realizaban al contado, para poder competir la Corporación ofreció financiamiento, vinculando el avance de las cuotas con la concreción de las infraestructuras programadas.

Se tuvo como criterio no vender todos los edificios en *block*, advirtiendo a los interesados que no podrían acceder a más de dos unidades.

Al no definir el programa ni los usos a los que serían afectadas las diferentes unidades, se corría el riesgo de perder el control del *mix* que conformaría el conjunto de las unidades. Temíamos por la calidad arquitectónica de las propuestas y por la posibilidad de que los oferentes no realizasen los trabajos previstos, desarrollando maniobras especulativas que demorasen la realización del proyecto.

15/ La incidencia (costo por metro cuadrado posible de construir) era en ese momento en la ciudad de US\$150.

Para responder a estas posibles debilidades se implementó un mecanismo licitatorio a dos vueltas.

Un primer sobre contenía el proyecto arquitectónico, el programa, y el volumen de inversión desagregado como programa de obra. Debía además incluir una evaluación de factibilidad, los antecedentes del inversor y una garantía bancaria de las inversiones. Con estos elementos de juicio la Corporación podía evaluar cuáles propuestas reunían las condiciones de credibilidad, adecuación o conveniencia en función de los objetivos generales del proyecto. Sólo aquellas que superaban esa primera evaluación estaban en condiciones para el análisis del segundo sobre, donde figuraba el valor que pagarían por el inmueble.

Cabe aquí hacer una reflexión sobre la particularidad de este mecanismo licitatorio, considerando que por tratarse de una sociedad anónima, la Corporación no necesitaba atenerse a este mecanismo de subasta. Sin embargo el carácter público de la empresa requería de la transparencia en las transacciones, implementando cada una de estas subastas en el marco de importantes operaciones de prensa.

La apertura del sobre dos del primer paquete de galpones confirmó el interés de los empresarios por este proyecto. El valor ofrecido por el primer galpón rondó los US\$6 millones (cuatro veces lo esperado), acotándose esta cifra hasta un valor de tres que fue el promedio de las ventas posteriores.

Las cuentas que hacía un inversor consideraban un costo de obra de alrededor de diez millones, esperando vender al finalizar las obras en un valor de US\$2.000 dólares el metro. Veinte millones contra trece señalaban una operación rentable, a la que se animaban en ese momento fundacional un grupo de empresarios más pequeños, pero también más audaces. Es necesario destacar que en la actualidad el metro cuadrado de dock ronda los cuatro mil dólares, crecimiento que tiene que ver con la asimilación como parte del valor del prestigio del proyecto.

Algunos cuestionan en la actualidad por qué la Corporación no cobró un porcentaje mayor de estos dividendos. Con cierta distancia creo realista considerar que esos valores fueron razonables, sobre todo si se considera que para alcanzarlos debieron encadenarse varios inversores que corrieron riesgos. Creo oportuno señalar que es justamente este encadenamiento de actores, convocados en torno a un proyecto, el que permite desplegar una intervención de gran escala.

Nuevamente me interesa destacar del relato otros elementos útiles para quienes tienen la responsabilidad de montar una intervención de urbanismo, como la posibilidad de ir incorporando otro tipo de instrumentos.

Si bien este sector de la ciudad tenía una normativa urbana (semejante a las del centro de la ciudad), en el marco de las condiciones en que se desarrollaba el proyecto nos propusimos no alterarlas. Por el contrario, nos interesó incorporar algunas particularidades en los mecanismos licitatorios implementados para la venta de los docks, que nos permitieron garantizar el control de cuestiones como la calidad de los proyectos, el tipo de usos a los que iban a ser afectados, las restricciones al uso de la publicidad, uso de toldos y construcciones livianas, expansión sobre el espacio público, etc., que eran esenciales para garantizar la calidad del emprendimiento. Nos permitieron así mismo establecer condiciones al monto de la inversión, tiempo de obra y condiciones de escrituración que evitaran que alguno de los adjudicatarios se sentara a esperar que los vecinos valorizaran su tierra. Permitía así mismo ir manejando el mix de actividades que se irían instalando, lo que nos daba la posibilidad de modelar el evento urbano que se iba produciendo.

De modo que al concebir una operación pueden considerarse otros instrumentos que si bien no tienen la contundencia de la normativa urbana, pueden incidir positivamente en el logro de determinados objetivos del proyecto. La innovación en el modelo de gestión no depende solamente de la naturaleza de la entidad responsable de implementar el proyecto, depende también de los instrumentos que utiliza y de la cantidad de cuestiones que ha decidido supervisar porque las considera importantes para el éxito del emprendimiento.

Acostumbrarse al uso

Cuando se vendió el último galpón se habían remedado 160.000 metros cuadrados, nunca antes en la historia de la ciudad se había producido una intervención tan grande. Paradójicamente era sólo el 10% de la operación, lo que la SCA había aceptado dejar fuera del concurso y que la sociedad reconocía como el proyecto de Puerto Madero.

A medida que se terminaban las obras, y sobre todo cuando se terminaban los espacios públicos, iba cada vez más gente a conocer los nuevos lugares.

El conflicto del que escucharon hablar se transformaba en asombro, en autoestima, en demostración de que es posible cambiar las condiciones del escenario urbano.

Preguntando cómo antes no se había percibido aquel lugar, Puerto Madero asombraba a los visitantes, existiendo casi siempre alguno que explicaba a los demás los avances o el futuro del proyecto.

Quizás la paradoja más notable al terminar el siglo fue el número especial del diario *La Nación* (el mismo que dedicó numerosos comentarios editoriales a criticar el proyecto) que presentaba en tapa la foto de Puerto Madero bajo el título "*la nueva postal de Buenos Aires*".

Contemporáneamente con las primeras concreciones se fue desarrollando el concurso de ideas que tuvo tanto en número como en calidad de participantes un éxito mayor que el esperado.

La conformación del jurado ofrecía un espectro mucho más amplio. Motivados por la trascendencia del tema y la cantidad y calidad de las propuestas encaró el trabajo con mucho entusiasmo. Un tema central de discusión giraba en torno a la continuidad o ruptura respecto del resto de la trama urbana. Una respuesta obvia era la prolongación del damero, desplegando una alfombra obediente a las determinaciones de las Leyes de Indias. Sin embargo, la geometría de los diques que se interpone entre el centro y la nueva pieza impide la prolongación de los ejes principales sobre los puentes respetando el ritmo de una avenida cada cuatro calles.

Hubo en el concurso dos proyectos que coincidieron en un mismo partido: desarrollar una franja de tejido ortogonal pero con una manzana diferente (rectangular en lugar de cuadrada) subdividida en parcelas, sobre la que implantaba edificios de ocho pisos con fachada corrida y centro de manzana. Una estructura de calles vitales con edificios con plantas bajas comerciales, recreando el clima de los barrios más interesantes de las áreas densas del tejido urbano.

Una segunda cuestión se refería a la localización de los edificios en torre y sus efectos sobre la conformación del escenario urbano.

La posibilidad de elegir tres ganadores liberaba al jurado de la necesidad de elegir un proyecto integral, evaluando más bien el nivel de comprensión del problema demostrado por cada equipo, ciertas calidades en el tratamiento de los espacios, pudiendo también valorar otros aportes importantes en el momento de conformar un equipo para elaborar un *master plan*.

La experiencia confirmó que la opción había sido correcta: no nos interesaba tener un proyecto ganador, del que debíamos asumir sus virtudes pero también sus defectos; teníamos en cambio un criterio general por el cual optar después de analizar más de 100 alternativas y teníamos además un conjunto de personas que a través de sus proyectos habían demostrado comprender determinadas cuestiones.

La evolución posterior (1992-2001)

Cuando en 1992 no tenía más condiciones políticas para permanecer al frente de la Secretaría de Planeamiento y renuncié al directorio de la Corporación, el emprendimiento estaba claramente encaminado.

La mayor parte de los antiguos docks habían sido comercializados, avanzaban las obras de construcción, incluyendo los trabajos comprometidos por la Corporación (el espacio público y las infraestructuras). Se había garantizado la preservación patrimonial y

las remodelaciones eran de buena arquitectura. Se desplegaba una intensa actividad comercial (sesgada hacia los restaurantes) y el lugar era valorado por miles de visitantes que lo asumían como un nuevo paseo urbano.

Se había convocado el concurso y los arquitectos habían confeccionado un Plan Maestro.

Habíamos logrado avanzar, negociando con diferentes interlocutores, sin necesidad de cambios normativos que hubieran demorado largos períodos de discusión en la legislatura.

Se había consolidado una empresa responsable del desarrollo del proyecto, que contaba con recursos genuinos producidos por las primeras ventas. El flujo de caja garantizaba el apoyo logístico, técnico y administrativo del proyecto.

Habíamos logrado neutralizar los embates de los principales grupos económicos, que en el contexto de la fragilidad económica general aceptaban esta nueva modalidad de gestión del Estado. Manejábamos la conflictividad interna de la institución y, por lo tanto, la existencia de disputas por el poder entre fracciones del Estado, entre grupos técnico-disciplinarios, o entre antiguos y nuevos fruto de los roces que produce la cotidianidad o como resultado de la acción de lobbies políticos o empresariales.

El *master plan* proponía una subdivisión parcelaria que habilitaba una segunda etapa de comercialización, y estaban montados los mecanismos de venta y contratación que garantizaban la consistencia jurídica e institucional de la Corporación.

Por último en el presupuesto municipal había logrado crear una cuenta especial¹⁶ destinada a recibir los fondos que giraba la Corporación, evitando que estos fondos pasasen a "rentas generales" y se diluyeran en el gasto corriente de la Municipalidad.

De acuerdo con lo previsto, el proyecto siguió con paso firme a pesar de que se sucedieron profundos cambios políticos. En 1992 renunció el Intendente de la ciudad en medio de una profunda crisis. En esos años Puerto Madero permaneció al margen de las crisis, siendo actualmente reconocida esta intervención como la obra más importante de su gobierno.

Desde entonces, las autoridades municipales cambiaron cinco veces, siendo jefes de gobierno los señores Bower, Domínguez, De la Rúa, Olivera e Ibarra (los tres últimos después del cambio constitucional no fueron designados por el Presidente sino electos por la ciudadanía), y las autoridades nacionales cambiaron en el año 2000. Esto supuso que durante períodos más o menos prolongados coincidieran en el directorio de la Corporación funcionarios de diferentes partidos políticos.

La mayor parte de las políticas que formaban parte del rescate del centro fueron abandonadas por los sucesivos alcaldes: fue

16/ Se denominaba Fondo de consolidación urbana: contaba con fondos provenientes de la venta de inmuebles innecesarios y de la implementación de operaciones de urbanismo como la de la Corporación Puerto Madero. Los fondos se destinaban a financiar la compra de inmuebles necesarios, operaciones de reforma

urbana y programas de vivienda social (regularización de villas y remodelación de conventillos).

particularmente significativo el caso de la rehabilitación de conventillos, que terminadas las obras de la manzana de San Francisco —que daba vivienda a 200 familias— no fueron inauguradas por ninguno de los intendentes posteriores.

Puerto Madero se había instalado como una operación prestigiosa, y a los funcionarios les gustaba quedar vinculados con sus resultados. Los empresarios manifestaban interés por las nuevas fracciones, consolidando un flujo de nuevos inversores internacionales. Los miembros del directorio formaban parte destacada de la vida social y de la cotidianidad de los empresarios locales, siendo frecuentes sus presentaciones en prestigiosos foros internacionales.

La Corporación iba creciendo en personal y logística, incrementando sus gastos de publicidad y representación. Continuó vendiendo tierras respetando los procedimientos licitatorios originarios, hasta que en 1997 el nuevo directorio consideró innecesario exigir proyecto y garantía del plazo de realización de cada emprendimiento. Las ventas de tierra se convirtieron por lo tanto en un remate de tierras al mejor postor y determinó una notable caída de la calidad de los proyectos, que si bien siguieron siendo realizados por los principales arquitectos locales, quedaron a merced de las condiciones de los inversores.

Con un apoyo legislativo más claro las autoridades electas llevaron la discusión del Plan Maestro al cuerpo legislativo, paso que a esa altura era un requerimiento formal que no suscitó ningún nuevo aporte ni debate participativo. Fue sin embargo la oportunidad de introducir cambios en los parámetros vigentes, accediendo a la demanda de mayor altura en los racimos de torres y aceptando en las “*manzanas palazzo*” la tipología de edificios de perímetro libre.

Durante esta etapa, donde predominó la administración, fueron sacados a concurso y construidos gran parte de los espacios públicos, incluyendo la Costanera Sur que no estaba prevista entre las inversiones originales del proyecto¹⁷.

Debemos admitir que algunos de los parámetros morfológicos propuestos por el Plan Maestro presentaron problemas.

En primer lugar hubo una fuerte resistencia a aceptar que (exceptuando las torres) los edificios mantuvieran el lenguaje ladrillero de los antiguos docks. Por el contrario, la mayor parte de los arquitectos optaron por diferenciarse radicalmente de ese lenguaje utilizando aluminio o *courtain wall*.

La voluntad de garantizar la coherencia formal de los edificios palazzo llevó a los autores del Plan Maestro a definir sólo normas de tejido (tangentes, alturas máximas, mansardas y líneas de cornisa fijas) desestimando el FOT (relación entre superficie del terreno y superficie construible). Los propietarios interesados en saturar la capacidad constructiva¹⁸ exigieron a los arquitectos ceñirse a la morfología señalada. El resultado fue desalentador. Los edificios quedaron inflados contra la envolvente, perdiendo

17/ El equipo ganador del concurso estaba integrado por los arquitectos Joselevich, Novoa, Magariños, Sebastián, Vila y el autor de esta nota. Las obras comenzaron en 1998, obteniendo los autores el Premio Bienal de Arquitectura por los resultados de la primera fase (Costanera Sur).

18/ Considerando que el costo del terreno debía pro-ratearse por la cantidad de metros construibles.

toda posibilidad de diferenciar planos, volúmenes o espacios de transición en el tratamiento de fachadas.

Debe a esto agregarse que el optimismo vendedor posterior a 1997 desestimó la posibilidad de subdivisión parcelaria, vendiendo en bloque cada manzana. La combinación de ambas condiciones dio como resultado una arquitectura sin gracia, un edificio por manzana cuya imagen se aproxima peligrosamente a las tipologías obvias de algunos conjuntos de vivienda social.

En el marco de estas condiciones queda como enseñanza el interés por mantener los mecanismos que garantizan la escala de los emprendimientos (y por lo tanto las características de los empresarios y sus potenciales clientes), la “mixidad” de usuarios y de usos (para garantizar la integración social y la animación de la calle y del barrio) y por implementar mecanismos de control de la calidad arquitectónica de los proyectos.

En 1998, cuando ingresaron las autoridades electas del gobierno de la ciudad, temimos seriamente por la continuidad del proyecto. Habiendo sido protagonistas de la oposición en la legislatura local, una de las primeras declaraciones del Secretario de Obras Públicas (Nicolás Gallo) proponía la venta de la parte del paquete accionario perteneciente al Gobierno de la Ciudad.

Confieso que en el momento seguí la propuesta con interés, porque objetivamente había un sector del empresariado interesado en adquirirla y continuar el proyecto.

Puesto a evaluar ventajas y desventajas de esa alternativa, tuve que reconocer que a esa altura del desarrollo del proyecto la incorporación de un grupo de empresarios en el directorio de la CAPMSA podía resultar positiva.

La experiencia indicaba que para dirigir esa empresa de propiedad estatal las autoridades recurrían a los cuadros del sistema político, siendo los candidatos, en general, figuras preponderantes relegadas de los cargos legislativos a las que se designaba en el directorio como una suerte de compensación (premio consuelo).

En estas condiciones, los miembros del directorio estaban más interesados por la asignación de los quioscos y los puestos de flores que por los resultados de la empresa, insertos en una carrera donde los méritos para ascender son de naturaleza política y no económica.

Si bien en un momento inicial interesaba que la empresa fuera estatal para cumplir con los objetivos políticos del emprendimiento, puede considerarse que una vez encauzado, los resultados económicos (eficiencia desembolsos) son importantes, convirtiéndose¹⁹ en objetivos políticos.

19/ Si se tiene en cuenta que los recursos producidos por la corporación subsidian otras obras que tienen dificultad para obtener financiamiento.

En la actualidad se puede considerar que es esta una asignatura pendiente, a mi entender de enorme importancia, porque define en gran medida la legitimidad de la operación. Recordando que desde las primeras estimaciones el flujo de caja comenzaba a equilibrarse después del quinto año, desde esa fecha la Corporación debió girar recursos al Gobierno Nacional y al Gobierno de la Ciudad. En los hechos estos giros se han ido demorando, existiendo la tendencia a reemplazarlos por montos de obra. La cuenta especial abierta en el municipio fue abandonada en los presupuestos desde 1994, y lo que queda por cobrar difícilmente cubra los comprometidos 100 millones de dólares.

La crisis del año 2001 asestó un golpe difícil de superar. Considerando que la mayor parte de las ventas habían sido realizadas en dólares o en pesos convertibles (1 a 1 con el dólar) las nuevas medidas económicas fijaban para este tipo de operaciones un tipo de cambio igual a 1,6, cuando las operaciones reales fijaban el cambio a tres pesos por dólar.

La Corporación dividió su cartera entre los empresarios que se presentaban a saldar la deuda (convertida en la mitad), y los que apuntaban a instalarse como cartera incobrable.

En la actualidad la Corporación enfrenta el dilema de su propia extinción. Habiendo cumplido la mayor parte de las tareas que le dieron origen resiste vehemente la hipótesis de su disolución.

Es verdad que ha constituido un instrumento muy útil para poner en valor inmuebles desafectados de propiedad pública, produciendo intervenciones de urbanismo con relativa eficacia. Presenta sin embargo como saldo de su propia experiencia signos de obesidad, cansancio e ineficiencia.

Se sabe portadora de un *know how* valioso y seguramente transferible, útil para la ejecución de otros proyectos urbanos. Queda frente a esto abierta una oportunidad y una pregunta: ¿debe apuntarse a la permanencia de esta institución, perfeccionado su capacidad en la ejecución de nuevos proyectos de urbanismo, o por el contrario debe ponerse el eje en cada proyecto y desarrollar una unidad ejecutora adecuada para responder a sus propias determinaciones?

■ A MODO DE CONCLUSIÓN

Muchos son los elementos que valdría la pena evaluar para extraer una conclusión.

En un trabajo de tesis de reciente publicación²⁰ señalan que Puerto Madero constituye un punto de inflexión para el urbanismo de la Ciudad de Buenos Aires. Las posibilidades y los límites de una manera de operar aparecen allí materializadas.

20/ Investigación realizada por Graciela Novoa y Marta Aguilar para la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.

El montaje de la operación deja sin lugar a dudas profundas enseñanzas. La primera, la posibilidad de encarar intervenciones de gran escala. Permite así mismo entrever la complejidad de los mecanismos de gestión, sobre todo a la hora de articular recursos y voluntades suficientes para volver viable una operación.

Demuestra la viabilidad de guardar cierta independencia de los objetivos de poderosos grupos empresarios, y la posibilidad de incorporar objetivos de naturaleza política sin poner en riesgo la factibilidad de la intervención.

Los aportes al desarrollo económico presentan cifras consistentes, tanto en los números de la construcción (más de 800.000 metros cuadrados de obra ya realizada) como del empleo (más de 20.000 puestos de trabajo).

Las ventas calculadas en 150 millones de dólares, habían superado antes de la crisis del 2001 los US\$230 millones, como consecuencia del incremento del valor que había alcanzado la tierra en relación con las estimaciones realizadas con base en los valores iniciales.

Si bien hasta el presente la Corporación no transfirió dividendos en dinero (sí en volúmenes de obra pública) ni al Gobierno Nacional ni al Gobierno de la Ciudad, tiene aún montos significativos de valores al cobro en su cartera de deudores. Puede igualmente afirmarse que no requirió en ningún momento de su ejecución acudir a créditos especiales o a aportes provenientes del erario público, para completar en tiempo y forma sus compromisos de obra.

Los cambios que introdujo en la ciudad son por demás significativos. En primer lugar porque alteró absolutamente las tendencias de inversión vigentes a finales de 1989, convirtiéndose en el recinto donde se concentraron las inversiones más significativas de la década de los noventa.

Esto quizás connotó al proyecto con los contenidos de la política económica neoliberal que caracterizó a la década, frente a lo que corresponde hacer una salvedad: si la política dominante eran las privatizaciones, Puerto Madero marchaba al revés de la tendencia, porque privatizar hubiera sido transferirle la totalidad del proyecto a un gran operador internacional y no desarrollar una empresa de propiedad pública que distribuyera inserciones entre pequeños y medianos emprendedores locales.

Queda sin embargo por considerar los efectos de un cierto corrimiento de actividades centrales que se produjo dentro del mismo centro y la aparición de áreas desvalorizadas. Como en el momento en que se formuló la propuesta, esta intervención debe formar parte de un conjunto de políticas de puesta en valor del centro.

La política de puesta en valor de la Avenida de Mayo fue abandonada en 1993, anunciando en 1995 el nuevo Gobierno Municipal que se abocaría a la rehabilitación de la avenida Corrientes. Sin una estrategia clara ni un modelo de gestión, las obras se limitaron a un cambio de solados.

Desde 1993 no se habló más de las políticas destinadas a crear viviendas sociales, tampoco existen iniciativas para recuperar el carácter habitacional del centro. La normativa sancionada en 1992 no ha sido acompañada de un trabajo de catalogación e identificación de nuevas áreas de protección patrimonial. Limitado a la aplicación de la norma, y no expandiendo los límites de las áreas protegidas, el gobierno municipal no ha logrado impedir la demolición de edificios valiosos, ni promover intervenciones privadas en el tejido existente.

Puede concluirse que Puerto Madero ha sido un aporte positivo para el centro, mientras que el abandono de las otras políticas y sobre todo la ausencia de otras iniciativas que las sustituyan han sido en cambio muy negativos.

La paradoja es que la crítica tiende a centrarse sobre la acción, y rara vez se miden los efectos (y sobre todo los costos) de la inacción.

En estos últimos años me ha tocado participar en otras intervenciones de urbanismo de gran escala, y en todos los casos me vuelvo a encontrar con algunos temas recurrentes: el dominio del suelo, la geometría del trazado, la presión de los cuerpos legislativos, el debate entre actores involucrados y no involucrados, la necesidad de definir un modelo de gestión, la dificultad para caracterizar al mercado, lidiar con los arquitectos, poner en línea proyecto comercialización y financiamiento, motivar a un directorio que carece de audacia, hacer frente a la desconfianza de la gente, transformar especuladores en inversores, y desarrollar cartografías para navegar conflictos.

Después, como sucede en tantas obras de arquitectura, se puede experimentar la emoción de caminar esos espacios, escuchar cómo un vecino le explica a otros el proyecto, escuchar el comentario de los taxistas, o ver a los novios que eligen ese lugar para su foto de bodas.

Me interesa contar esta experiencia para que la conozcan otros, urbanistas, estudiantes, funcionarios, vecinos, que viven en realidades lejanas, muchas veces pobres como la mía. Quisiera darles ánimo para que se atrevan a pensar que es posible cambiar algunas cosas, sobre todo aquellas que la desidia hace que pasen a formar parte del paisaje.

Buenos Aires, enero de 2004.