

Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero

Arq. Alfredo M. Garay

Artículo publicado en **Puerto Madero Waterfront**, Liernur, J. (editor). Harvard University Graduate School of Design, Prestel, collection CASE, N° 6, 2002.

Sabiendo que este artículo puede llegar a ser leído por arquitectos y estudiantes de todas partes del mundo siento la responsabilidad de transferir esta experiencia buscando alentar a quienes se propongan encarar intervenciones de urbanismo de cierta envergadura. La experiencia me enseñó que no solo se trata de generar una corriente de inversión, y de consensuar el proyecto con las organizaciones profesionales y vecinales, sino también de mantener el poder de decisión, y de no confundirse cuando se avecinan tormentas.

En tanto responsable de la implementación de la etapa inicial de este proyecto expondré cual fue mi planteo del problema, y cuál la estrategia que articuló el conjunto de contradicciones que se presentaban, permitiendo que el proyecto avance “navegando” un conflicto.

Nunca he considerado al urbanismo como una disciplina diferente de la arquitectura. Sin embargo después que la mentalidad de los diseñadores a logrado sesgar las características de esta profesión, debo reconocer que existe una diferencia entre la manera de reflexionar la ciudad de los diseñadores y los urbanistas, no tanto en lo referente a la escala como a la complejidad de sus intervenciones.

Quizás la diferencia más grande radique en la necesidad de comprender los procesos económicos en que se inscribe su práctica y por lo tanto el conjunto de factores que intervienen para volverla viable.

Las intervenciones de urbanismo no se refieren en general a un objeto, sino al acondicionamiento de un campo en el que se promueve la localización de ciertas actividades. Estas intervenciones requieren en general la participación de muchos actores sociales, cuyas prácticas obedecen a lógicas profundamente diferentes. Para algunos el interés de la operación guarda relación con la posibilidad de realizar una renta, ponderando las necesidades de una ciudad que les interesa como oportunidad de negocios. Otros en cambio mirarán la misma operación pero con el propósito de utilizarla, como a un bien de uso, predominando en su evaluación la posibilidad de acceder a consumir los beneficios de la ciudad. Un tercer grupo medirá las contradicciones entre las dos lógicas anteriores buscando construir un proyecto

político a partir de la articulación de relaciones de poder.

Quiere decir que la viabilidad de los proyectos urbanos no depende tanto de la imagen que proponen como de que esa imagen corresponda con una ecuación económica, que coincida con los deseos y aspiraciones de una sociedad y que sea capaz de convocar en torno suyo la cantidad de voluntades necesarias para llevarlo adelante.

Cuando los proyectos son de gran envergadura, esta complejidad se acrecienta, volviendo las relaciones más abstractas. Quienes se propongan llevar adelante un proyecto de urbanismo deberá enfrentar el problema de articular un campo de fuerzas en el que se tensan relaciones sociales, logrando encausarlas rumbo a objetivos acordados.

Suelo afirmar que es este un problema de álgebra: convertir una operación grande y compleja en un conjunto articulado de operaciones simples, artificio que nos permite avanzar a lo largo de una secuencia en la que vamos despejando incógnitas y resolviendo cuentas.

Quizás esta constatación levó a Carlos Mathus¹ a definir el planeamiento como un *cálculo que precede y preside a la acción*.

Debo sin embargo hacer la salvedad que tampoco creo en la identificación (tan aparentemente evidente en el pensamiento moderno)

¹ Mathus Carlos: Estrategia y plan. Siglo XXI Editores. México 1979

entre urbanismo y planeamiento, que a mi entender confunde una disciplina que tiene como objetivo comprender las ciudades con otra que se propone anticipar el futuro.

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 predios donde implantar los nuevos productos inmobiliarios.

La ausencia de parcelas adecuadas impide que las funciones que caracterizan las áreas centrales se continúen concentrando, da lugar a una pérdida de valor del suelo urbano y de las edificaciones existentes, y orienta la inversión hacia otras localizaciones. Esta caída de la inversión no tiene sin embargo efectos inmediatos, dado que las áreas centrales logran sobrevivir un tiempo amortizando las inversiones preexistentes. 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 no consideraba la pérdida de un valioso patrimonio arquitectónico y cultural. Desde mediados de la década del 70², esta metodología ha pasado a ser inaceptable, imponiendo la necesidad de implementar 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.

² En que se difunden nuevas concepciones arquitectónicas tendientes a valorar este patrimonio.

El rescate de las áreas centrales debió por lo tanto encontrar nuevos mecanismos para incorporar otro tipo de inversiones, volviéndolas nuevamente atractivas para el sector privado.

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

- La primera apuntaba a realizar una operación de prestigio, que reinstale en el imaginario de los porteños³ 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 desprestigiada avenida. Esta acción (sostenida durante tres años) logró la remodelación de más de 25 edificios y 45 intervenciones sobre las plantas bajas apoyados por un subsidio⁴ que incentivaba las inversiones privadas⁵.
- La segunda impulsaba un cambio normativo esperando canalizar inversiones sobre un sector más amplio del centro de la ciudad de indudable valor patrimonial.⁶ Logró incorporar un nuevo capítulo al Código de Ordenamiento Urbano que identifica áreas de protección histórica (APH)⁷.

³ Porteños, habitantes del puerto, se denomina de esta manera a los vecinos de Buenos Aires

⁴ Se invirtió dos millones de dólares induciendo una inversión privada de más de 5 millones

⁵ 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.

⁶ Estuvo a cargo del Consejo de Planificación Urbana y contó con el apoyo de el IPU (Inventario del Patrimonio Urbano), una organización no gubernamental dedicada a la preservación del patrimonio y del PRO-SUR, unidad ejecutora surgida de un convenio con el PNUD

⁷ 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

- Conscientes 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 Boca⁸ y el edificio del PADELAI), retomando en todos los casos las propuestas impulsadas por las organizaciones de ocupantes (*squaters*).
- Por último, el área del antiguo puerto, se presentaba como una gran oportunidad para incorporar un nuevo sector de urbanización al centro de la ciudad, proponiendo alternativas que permitan superar sus principales restricciones.

Debe señalarse que en ese momento el país atravesaba por una de sus crisis económica muy profunda, 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 el 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 70 años, que por alguna razón no habían logrado trascender su condición de textos.

⁸ En el caso de la Boca el primer paso consistió en la compra por 200.000 U\$S 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.

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.

La experiencia de los urbanistas Españoles (en aquellos años todavía residente) proponía realizar operaciones que denominaban de acupuntura, optando entre el conjunto de cosas que se podría o debía hacer, por aquellas que tuvieran la potencialidad de generar efectos en cadena. La ruptura de la inercia se presentaba como un atributo fundamental de estas operaciones, que además debían ser fáciles, con una primera etapa rápida de realizar, y reivindicadas por un conjunto significativo de actores sociales.

En ese entonces creíamos entender, que existía consenso respecto de la necesidad de encarar este tipo de acciones. La literatura de la época (tanto nacional como extranjera) afirmaba, sin oposición, la necesidad de rescatar el centro, poner en valor el patrimonio, de impulsar nuevas alternativas de vivienda social como remodelar conventillos, y recuperar antiguos equipamientos desafectados para incorporarlos a la vida de la ciudad como nuevos barrios.

Posiblemente estas razones nos llevaron a considerar que los arquitectos constituían nuestra primera línea de aliados.

A doce 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 a la remodelación de conventillos, los intendentes sucesivos renegaron tanto de esa política que ni siquiera participaron de la inauguración de la obras cuando se terminaron.⁹

⁹ Corresponde asimismo destacar que las políticas para el área céntrica conformaban solo 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 propues-

El montaje de una operación

El predio de Puerto Madero tiene 170 has. Pertenece a la Administración General de Puertos (AGP), organismo federal que a lo largo del tiempo había disputado con la ciudad la soberanía sobre esta área, reivindicando que bajo su jurisdicción no había obligación de aplicar la normativa urbana. Es importante tener en cuenta esta primera conflictualidad, considerando que ha sido determinante para la mayoría de los frentes de agua (*waterfront*), como en los casos de Londres, Barcelona, Marsella o Génova, donde la autoridad portuaria fue la protagonista de la urbanización, llegando en algunos casos, como el de Londres a impulsar políticas ultra liberales, diametralmente opuestas a las fijadas por el gobierno de la ciudad.

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

A mediados de la década del 80 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.

La facultad de arquitectura, a través de un convenio con el politécnico de Lausana había desarrollado un proyecto, en el que planteaba diferentes mecanismos de urbanización sin transferir el dominio de la tierra.

Para el Gobierno de la Municipalidad la primera operación consistía en una evaluación de las posibilidades del predio, encargando a un equipo de la Secretaría de Planeamiento desarrollar (en un plazo muy corto) una primera carpeta.

La modalidad adoptada para programar la acción de gobierno la identificación de un proyecto era siempre seguido por el desarrollo de una carpeta. Este documento constaba básicamente de tres partes: un texto en el que se exponía brevemente el concepto de la operación, una evaluación de su factibilidad econó-

mica y financiera, y unas imágenes en las que se graficaba la 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, con 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. Como resultado esperaba realizar la operación sin incorporar costos al Estado, proponiendo en cambio transferir beneficios, que a su vez podrían en el futuro financiar otras intervenciones de urbanismo.

La transferencia de las tierras para realizar esta operación requería 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.

La realidad avanzó más rápido que nuestra imaginación, porque en el contexto de una profunda crisis se sancionaron dos leyes que simplificaron este tipo de transferencias, facultando al Poder Ejecutivo Nacional a disponer de los bienes considerados innecesarios para la gestión.¹⁰

Conscientes que el Gobierno Nacional estaba dispuesto a recibir nuevas ideas pedimos una audiencia al Presidente de la Nación¹¹ para proponerle esta iniciativa. Llevábamos la carpeta que sirvió de base para reflexionar la operación acompañada de una primera maqueta bastante rústica.

Abriendo la ventana del salón en que estábamos El intendente Municipal¹² propuso al Presidente que imaginara como cambiaría ese paisaje, poblado de grúas afectadas a la construc-

tas conformaron un banco de proyectos que a lo largo de los tres años de gestión fueron concretados en un 70%.

¹⁰ Fue decisivo en esta etapa el aporte del Dr. Jorge Salomoni, abogado y síndico de la Corporación que concibió esta figura de la escisión de las dos empresas.

¹¹ Dr. Carlos Menem Presidente de la Nación entre 1989 y 1999

¹² Lic. Carlos Grosso Intendente Municipal designado por el Poder Ejecutivo Nacional

ción de un nuevo frente de la ciudad mirando al río.

Esa reunión fue suficiente. El presidente ordenó que ajustáramos los términos del acuerdo con algunos de sus ministros y asesores. Apoyados en la recientemente sancionada Ley de Reforma del Estado, ya 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.

Pocos días después salía publicado en el Boletín Oficial el decreto creando 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 6 miembros a la urbanización de las 170has.

Para la conformación del 50% correspondiente a la ciudad se consideró que aportaba 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.

Para varios autores, que han escrito artículos sobre esta experiencia, lo expuesto hasta aquí presenta tres limitaciones.

- Que la operación no es resultado de un plan general que la explique y priorice.
- Que el proyecto no había sido suficientemente estudiado
- Que el decreto presidencial debe ser el resultado y no el inicio del debate público del proyecto.

Sobre la primera afirmación coincido en la necesidad de un plan siempre que sea concebido como un instrumento para la acción. La reivindicación del plan, con connotaciones un poco anticuadas, llevó a los gobiernos posteriores a poner el eje en esta actividad, insu- miendo más de 7 años de debates durante los

cuales, como es lógico se siguieron implemen- tando acciones que no se apoyan en un plan.

A lo largo de la historia de la ciudad habían sido formulados varios planes, que en general señalaba las mismas cosas, y nunca habían sido hechas. La última gestión municipal había con- vocado a un concurso denominado 20 ideas para la ciudad, identificando una serie de ac- ciones consideradas prioritarias.

Coincidió que la mayor parte de los arquitec- tos que tomo a su cargo de la Secretaria de Planeamiento, habían sido ganadores de aque- llos proyectos, con la particularidad que en esa ocasión habían presentado su propuestas acompañadas de un programa de 10 puntos (manifiesto) que explicitaba los que serían nuestros ejes de gobierno.

En esa circunstancia asumíamos que el plan era hacer las cosas que quedaban pendientes, ajustándonos a la hora de definir prioridades al ideario expuesto en ese manifiesto

Si bien es verdad que una carpeta, por bien formulada que esté, no es suficiente para encarar una operación de esta envergadura, creo necesario valorar el sentido de oportunidad. Una hipótesis fuerte puede ser suficiente para abrir una línea de acción, siendo conscientes que se irá ajustando a lo largo de su desarrollo. Debe por lo tanto ser asumida como tal, como una hipótesis, dotándola de la flexibilidad sufi- ciente para poder incorporar los intereses o puntos de vista de nuevos actores que pueden irse sumando y modificando la propuesta en la medida que se vaya convirtiendo en realidades.

Fue esto lo que sucedió. Con el decreto en la mano, que nos habilitaba para encarar trabajos de mayor envergadura, suscribimos un conve- nio de cooperación con el ayuntamiento de Barcelona, que por aquel entonces encaraba la remodelación de su antiguo puerto, dando asimismo inicio a las obras de la olimpiada.

Fue asimismo el momento en que se aproximó a la incipiente Corporación, el empresario Ted Raymond, que habiendo desarrollado en su Boston natal el Navy Yard, aportó con enorme buena voluntad su invaluable experiencia.

Con el aporte de profesionales catalanes¹³, que interactuaron con el equipo municipal¹⁴ se

¹³ como Jordi Borja, Joan Busquets y Joan Alemagni

pudo producir una segunda versión mucho más madura, pero que tampoco logró ser el Plan Maestro definitivo.

Creo necesaria también una reflexión respecto de la oportunidad del debate.

De hecho durante la campaña electoral, cuando se expuso el programa de gobierno, el candidato a Intendente de la ciudad ya hablaba de la recuperación de Puerto Madero. Las primeras declaraciones al sumir su mandato, señalaron este tema entre sus prioridades. Sin embargo, en ese momento, una ciudadanía habituada a que los políticos anuncien grandes proyectos que nunca se realizan, no considero necesario iniciar seriamente un debate.

El tema tampoco apareció en los ya mencionados Talleres de Planeamiento y Gestión que en general se centraron sobre reivindicaciones más inmediatas de la realidad de cada barrio

Al no existir personas habitando en forma permanente en estos predios, (condición que contribuyó enormemente a la viabilidad de este proyecto) la opinión de los vecinos no reflejaba (como en otros casos) la reacción de afectados directos, sino de voces calificadas de la ciudad, opinando sobre determinadas cuestiones con un nivel de generalidad bastante grande.

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 se desvinculaban los sectores que supuestamente tenían algo que ganar, siguiendo desde lejos el desarrollo de la iniciativa, apoyándola tibiamente, como predice Maquiavelo¹⁵ a quienes enfrenten la posibilidad de transformar la realidad.

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).

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)¹⁶.

Un segundo grupo consideró que la totalidad de estas tierras debía ser afectada como parque, argumentando que no se cumplen ciertos estándares internacionales, según los cuales debe haber 7m2 de área verde por habitante (porcentaje que no se verifica en el centro de Bs. As.)

Resulta difícil sostener la discusión cuando está planteada en estos términos, porque obviamente nadie puede oponerse a que se habilite un nuevo parque, sobre todo cuando no se acepta discutir quien y como ha de financiar esta operación. La ciudad a atravesado varias veces por esta experiencia, existiendo una cantidad de sectores declarados UP (urbanización parque) y 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 presente¹⁷ 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: Contradiendo 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.

¹⁴ conformado entre otros por Jorge Moscato, Emilio Rivoira, Néstor Magariños y Pablo Huberman con el apoyo de Carlos Rodríguez, Silvia Fajre, Mishal Katz.

¹⁵ Maquiavelo, Nicolás, El príncipe

¹⁶ 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.

¹⁷ En realidad no se lo debería considerar un sector porque se trató más bien de varios operadores autónomos.

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 reúna con nosotros para tratar el tema en profundidad.

Casi todos los desarrolladores (*developers*) que aparecieron en ese entonces coincidían en la misma propuesta: que se les transfiera el manejo de la Corporación que ellos tomarían a su cargo el emprendimiento. En todos los casos afirmaban que el Estado no era capaz de llevar adelante este tipo de intervenciones, ni de convocar las inversiones necesarias para realizarlas.

Casi todos estos 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 implementar 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 garantice el cumplimiento de los objetivos políticos y urbanísticos del proyecto. Entre los objetivos de corto plazo se destacaba la necesidad de poner en movimiento el aparato productivo que revirtiera la recesión económica en la que estábamos sumidos. A mediano plazo nos interesaba proponer otra manera de hacer urbanismo, demostrando la posibilidad de convocar intervenciones en el marco de un proyecto de ciudad.

Esta perspectiva buscaba 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 marcos normativos y la obra pública no eran suficientes para sostener una política urbana, requiriendo de experiencias concretas 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 llevar esta jugada a fondo. Por eso al redactar el decreto de creación de la Corporación 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 el 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 asumir la totalidad de la operación pero difícilmente la escala de cada edificio.

Por último planteaban serias dudas respecto de las garantías que daría el Estado a cada uno de los inversores, poniendo en duda su capacidad de incidir sobre la calidad de los proyectos en los predios adyacentes.

La experiencia de este sistema de presión nos llevo a comprender dos cuestiones fundamentales:

- Que el desarrollador 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.

- Descubrimos también que en los diferentes países donde habían sido implementados proyectos de este tipo aparecían casi siempre los mismos desarrolladores. Frente a los primeros signos de una globalización incipiente¹⁸ 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 donde 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 baldías. 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, basada 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.

El desarrollo de los estudios de factibilidad, no se dirigió por lo tanto a estudiar, si habría o no en la ciudad demanda de departamentos u oficinas, sino a investigar si había en la ciudad potenciales compradores de un predio donde construir un edificio.

La realidad demostraba que los edificios que se construían en ese momento respondían a tipologías bastante precisas, que según su envergadura eran construidos por empresas que tendían a especializarse en un determinado tipo de producto.

Después de identificar cuáles eran esos posibles productos, y cuales los parámetros que tenían en cuenta los empresarios cuando elegían una localización, nos vimos en la necesidad de repensar el primer Máster Plan, buscando una geometría más versátil, permitiendo que un mismo predio pueda responder a las necesidades de diferentes productos. La nueva propuesta debía además ofrecer parcelas cuyo valor fuera accesible a empresarios relativamente pequeños, ampliando el número de posibles interlocutores, sin por esto poner en riesgo los objetivos económicos del proyecto¹⁹.

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 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

¹⁸ Cabe señalar que en esos años el fenómeno de la globalización no constituía aun 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 durante los años del proceso militar. Frente a la denominada "patria contratista" costosa e ineficientes, las empresas internacionales eran presentadas por los medios de prensa como la expresión de mayor racionalidad y eficacia.

¹⁹ Que consistían en financiar la construcción de las infraestructuras, equipamientos y de los espacios públicos, financiar la promoción del proyecto y el funcionamiento de la corporación, y al finalizar la etapa operativa girar las ganancias de la operación (calculadas en ese momento en 150 millones de U\$S) 50% a cada uno de los socios, el municipio y el gobierno nacional.

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 general²⁰ coincidía en el desprestigio de los organismos públicos y la necesidad de transferir funciones al sector privado.

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.

Uno de los primeros en oponerse fue el arquitecto Federico Ugarte que representaba una antigua Asociación de Amigos de la Ciudad. De acuerdo con los editoriales del diario La Nación también reivindicaba la posibilidad de que sea todo parque.

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 la 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: *defen-*

²⁰ 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 políticos, y por lo tanto en las primeras acciones de gobierno del presidente Menem.

der 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 reclaman la formulación de un plan para la totalidad del área metropolitana²¹.

Carlos Lebrero (actual presidente de la SCA) se mostraba sorprendido por la contradicción entre políticas públicas que unos años atrás proponían *rupturas fuertes* como la creación de una nueva capital (como propuesta de descentralización total) y ahora *propone un fortalecimiento del área central*. Señala que *la viabilidad del proyecto depende de la reactivación económica y del conjunto de normas jurídicas que lo regulan con difícil proyección de rentabilidad*. Y agrega, *en una ciudad sin conflictos de crecimiento por la recesión sostenida y con problemas de obsolescencia provocados por una economía municipal deficitaria, es contradictorio plantear la urgencia de este proyecto. Deben ser cumplidos los plazos de estudio, evaluación y participación con una visión totalizadora que no solo se ocupe de los fragmentos*.

Odilia Suarez²² afirma *que en tanto se suponga una reactivación económica del país y se desee conservar la configuración histórica del barrio sur la única expansión lógica de las actividades centrales es hacia Puerto Madero*. Ante tales presupuestos *los terrenos deben ser preservados bajo el control público para ser asignados a medida que la demanda los requiera*. (Como en el caso de Catalinas Norte). Para que esto sea posible es necesario que el plan maestro identifique etapas, terrenos y programas a cumplir y concluye *debe entenderse que no se trata de una*

²¹ Coincidieron en esta opinión Clod de Della Paolera y José Luis Bacigalupo.

²² Prestigiosa urbanista entre otras intervenciones en la década del 70 había participado en la urbanización de Catalinas Norte, en 1980 en el proyecto del Ensanche del Área Central y en 1987 en el proyecto de creación de una nueva capital en Viedma

operación de al mejor postor sino de una operación urbanística que debe atender a objetivos predeterminados.

Más adelante afirma que *teme que el desarrollo del proyecto quede abierto a la libre propuesta de los inversores en lugar de contribuir al desarrollo de un proyecto con objetivos, estructura y etapas urbanísticas precisas para el corto, mediano y largo plazo, señalando que el proyecto presentado ante la SCA carece hasta el momento de verdadero convencimiento del programa urbanístico a cumplir y de una estrategia adecuada a tales fines.* Señalaba asimismo que *no fue presentada una diagramación técnico-financiera de las infraestructuras ni la conformación y progresiva incorporación a la ciudad de ámbitos espaciales claves.* Para finalizar no pudo dejar de lamentar que *el diseño urbano propuesto fuera encomendado a profesionales “extranjeros” que aportan una peculiar y remota visión del tema.* Recomendando a las autoridades que establezcan una necesaria pausa en el progreso de las operaciones que permitan reconsiderar el proyecto.

Edgardo Estrin va aun más allá proponiendo un firme rechazo del Pan Puerto Madero al pedir a los arquitectos que apoyen con su firma esta resolución “...proponiendo como alternativa convocar un foro de defensa de Buenos Aires donde se pueda discutir y consensuar un programa adecuado para el aprovechamiento de esta reserva urbana”. Cumplida esta etapa propone realizar “un concurso de ideas para el arrea y su entorno”.

Desde otra perspectiva Francisco Liernur se pregunta *si puede abordarse un problema de esta magnitud sin definir (o al menos actualizar) previamente al menos las líneas de un plan global para la ciudad?* Observando que *es difícil imaginar que el programa no fuera parte de expectativas más generales,* señala que *el proyecto fue presentado como un fragmento de una ciudad por partes.* Desconfiando de la eficacia del planeamiento, al que no duda en calificar como *supuesta madre de todas las soluciones por la cual los hechos urbanos, políticos, sociales y económicos podían y debían ser sintetizados en alguna sala de botones, para desde allí, y solo desde allí, dar origen a las propuestas correctas para todo, desde la cosecha de papas hasta la forma de los ceniceros...* afirma *que la ciudad por partes no es resultado de convicciones políticas traducidas técnicamente, sino de una suerte de voracidad del presente que obliga a descartar los tiempos, las instituciones y las creencias colectivamente instaladas necesarias para organizar razonablemente el futuro.*

Resulta paradójico el reclamo de un plan par el tratamiento de una pieza que no podría dejar de ser fundamental en la definición de cualquier plan, siempre y cuando sea un objetivo el rescate del centro.

Liernur acepta discutir esta cuestión trasladando el problema al plano ideológico. Encuentra este criterio *contradictorio con la voluntad política de descentralizar, federalizar, achicar el Estado.* Lo encuentra asimismo *contradictorio con la tendencia a la dispersión de las funciones terciarias superiores.* Reivindica para Buenos Aires la pérdida de hegemonía del centro *como parte de una histórica puja entre una metrópolis policéntrica y la ciudad del poder.* Y concluye afirmando que *para sus defensores la centralidad no constituye un objetivo urbanístico sino un desideratum ideológico.* El centro concebido como *mito unificador de sus ciudadanos, como recinto en el que habita el alma de la ciudad, perdida o confundida entre los vericuetos de la historia, despedazada por el torbellino de la modernización.* En su opinión se debería *considerar que un alma nueva se está generando, o mejor que muchas almas (puesto que la idea de unidad es la vetusta) que anida en los vacíos incomprensibles de los suburbios.* Desde este punto de vista (concluye) *recentrar Buenos Aires resulta un gigantesco esfuerzo reaccionario, empeñado en hacer que las cosas sigan siendo como se cree que fueron alguna vez, sin dar cuenta de la injusticia contenida en el pasado (y yo agregaría en el presente).*

Más allá de los contenidos que pueden ser por demás apasionantes, sobre la conveniencia o no de defender un centro urbano, queda en claro que poner una propuesta sobre la mesa es abrir una inmensa caja de Pandora, cuya descompresión permite que se expresen los pensamientos más diversos.

Para quien tiene la responsabilidad de gobernar, es decir de convertir estos debates en decisiones y a través de estas, en acciones concretas, todo debate que apunta a lo real se presenta como un potencial conflicto.

La experiencia me ha enseñado que no todos los actores que vuelcan opinión, representan intereses concretos.

A veces la voluntad de protagonizar, el hábito de reflexionar en voz alta frente a un colectivo que no se hace responsable de los costos de las opiniones, o la defensa de intereses menores (envidias, viejas rencillas) mezcla en el debate

elementos y motivaciones, entre los que cuesta identificar el origen, la potencia y la dirección de diferentes estrategias, con que los verdaderos operadores se aprestan a tensar el campo de fuerzas.

El debate se instaló como un problema interno de la sociedad de arquitectos, creo sin embargo que puede ser analizado como un ámbito donde otros actores, mas “pesados”, midieron la trascendencia que tomaban los acontecimientos.

Los diarios interesados en la intensidad que tomaba el debate trasladaron el tema de la sección arquitectura a secciones de mayor jerarquía (información general), siendo frecuentemente objeto de una nota editorial.

Los representantes (concejales) de distintos partidos, observaron atentos midiendo conveniencia o riesgo de trasladar el debate a la legislatura. Los operadores portuarios buscaron aliados para mantener el predio en los dominios de AGP, y los inversores inmobiliarios midieron cuanto estaba dispuesto a apostar el Intendente Municipal en favor de este emprendimiento.

Más allá de las cuestiones de fondo como las planteadas por Liernur, el discurso fácil, la coartada, se oponía para reivindicar mayor proporción de espacios verdes. Un segundo eje argumental, la oportunidad y el supuesto costo del proyecto. Por último la necesidad de un plan global, de mayor profundidad de los estudios, y de reemplazar el equipo catalán por un grupo de técnicos locales surgidos de un concurso convocado por la SCA.

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 donde estábamos dispuestos a flexibilizar nuestra propuesta para sumar voluntades, abiertos de espíritu para incorporar los puntos de vista de nuestros interlocutores.

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 del 60 que Liernur describe como esa *madre de todas las soluciones por la cual todos los hechos sociales políticos y económicos podrían y debían ser sintetizados en una sala de botones, para desde allí y solo 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 más recientes como Carlos Mathus²³ 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 esta sujeto a un sistema de equilibrios y desequilibrios, donde la toma de decisión 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 (*issue*) y por lo tanto en un producto político interesante para un Alcalde.

Puestos en un campo de fuerzas identificábamos que el poder se presentaba con distintas expresiones.²⁴

Se sentía, obviamente, el poder del *dinero*. La capacidad de presión de los grupos económicos amenazaba todo el tiempo con desplazarlos del control del proyecto. La escasez de recursos presupuestarios que nos habíamos puesto como condición, era una gran debilidad durante la primera etapa, pero sabíamos que a

²³ Mathus Carlos Estrategia y Plan Siglo XXI Editores México 1981

²⁴ Como en otros artículos me apoyaré en el análisis que hace Angelo Panebianco en su libro Modelos de Partido.

mediano plazo constituía una fortaleza fundamental para legitimar el proyecto.

El sistema de *relaciones* políticas, empresarias e institucionales, es una segunda expresión que juega un papel fundamental para facilitar u obstruir el desarrollo de las iniciativas. En nuestro caso la incorporación del gobierno central facilitaba enormemente el fluir de estas relaciones, siendo este un proyecto en el que todos tenían voluntad de intervenir, especialmente después de percibir el interés que manifestaban algunas figuras de primera línea. Fue asimismo útil para neutralizar gran parte de las operaciones en contra, advertidos por la prensa o por la militancia²⁵.

Vinculado con lo anterior, el manejo de *la información* era también expresión del poder. La presión de los medios y su carácter de foro donde se dirimía la factibilidad de este emprendimiento nos ponía a merced de lobbies poderosos con enorme influencia sobre los medios de prensa. Como contraparte se puede afirmar que el avance del proyecto producía información, que el establecimiento de contactos nacionales e internacionales nos incorporaba a circuitos por donde circula información y que el manejo, difusión y decodificación de esa información permitía acumular diferencias respecto de otros interlocutores.

La información se relaciona con *el conocimiento*, en la medida que este lo estructura y ordena. El conocimiento fue sin lugar a dudas el factor principal para mantener la conducción del proyecto.

Teníamos una idea de donde queríamos llegar y una hipótesis de cómo lograrlo. Podíamos fundamentar el porqué de nuestras acciones y rebatir los argumentos de quienes intentaban obstruirlas. El aporte del equipo catalán fue en este sentido desequilibrante; ellos nos habían indicado la necesidad de estudiar sistemáticamente otros emprendimientos contemporáneos. Nos habían dado asimismo los elementos para repensar críticamente el caso Catalán e incorporar, un poco eclécticamente, otras experiencias como la de Baltimore, Battery Park,

Boston, Docklands así como las experiencias del APUR²⁶

Podíamos permanecer en el centro de la operación explicándole a los demás participantes las cosas que debíamos hacer y cuál era el sentido de nuestros movimientos.

Paradójicamente esa capacidad jugaba en contra a la hora de debatir el proyecto, porque la reflexión de la mayor parte de nuestros interlocutores avanzaba contemporáneamente con un proceso al que tendían a resistirse.

Estoy convencido que así como nosotros, el conjunto de actores sociales que intervinieron en este conflicto aprendieron mucho con esta experiencia, constatando en la actualidad que la discusión de proyectos urbano parte de supuestos profundamente diferentes. Puede decirse que en términos de conocimiento este proceso contribuyó a difundirlo y permitió que un número mayor de personas se apropien de esta importante parcela de poder.

Siguiendo con la enunciación, el manejo de *la legalidad* es asimismo una dimensión fundamental del poder, en tanto habilita o no la posibilidad de las acciones. En términos institucionales este poder lo comparten quienes sancionan la ley (el cuerpo legislativo) y quienes la aplican (el poder ejecutivo). El consejo comunal²⁷ observaba el proyecto con atención, esperando el momento que solicitáramos su intervención.

La secretaría de Planeamiento vivía entonces un conflicto muy arduo con el Concejo Deliberante.

Como consecuencia de los desajustes que presentaba el Código de Planeamiento Urbano (CP), una norma mal concebida y llena de restricciones, sancionada por el gobierno militar en 1976, el cuerpo legislativo había generalizado la práctica de autorizar cosas prohibidas por la vía de excepción. Conscientes que existía una economía informal por detrás de las excepciones, a poco de asumir propusimos un

²⁵ se suele denominar de este modo a los cuadros y activistas políticos encuadrados en agrupaciones.

²⁶ El Atelier Parisien D'Urbanisme, y sobre todo de su polémica primera gran intervención (Les Halles) que conocía en profundidad dado que sobre ese caso en 1979 había desarrollado mi tesis de maestría en la Universidad Libre de Bruselas.

²⁷ En aquel entonces se lo denominaba Concejo Deliberante y estaba compuesto por 60 miembros de los cuales solo 13 conformaban el oficialismo.

paquete de modificaciones sobre los temas más frecuentes y un procedimiento para introducir modificaciones al código²⁸.

El cuestionamiento de la capacidad de aprobar excepciones originó un profundo enfrentamiento entre el Consejo y el área de planeamiento, conflicto que tenía una raíz ética y jurídica, pero que también expresaba una disputa respecto de quien ejercía en última instancia el poder. Para sostener una política urbana era indispensable definir si existían en la ciudad reglas de juego, (y era el poder ejecutivo el responsable de aplicarlas), o si por el contrario las reglas se adaptaban y el legislativo habilitaba caso por caso.

En el caso de Puerto Madero los concejales aspiraban a habilitar parte por parte del proyecto, intermediando cada tramo de la realización del proyecto. La experiencia me indicaba que preferían que la venta de la tierra sea previa a la sanción de la norma, obligando a cada comprador a relacionarse con ellos.

Conscientes de esta dificultad tuvimos el tino de apoyarnos en la norma vigente, no requiriendo para desarrollar el proyecto de ninguna norma especial.²⁹

Aunque parezca mentira esto supuso un movimiento táctico: presentar formalmente el plan maestro ante las oficinas correspondientes, garantizando que la norma vigente se convirtiera en un derecho adquirido invalidando toda posibilidad de que el legislativo modifique la norma.³⁰

La legalidad era por lo tanto otra dimensión del poder a la que debíamos mantenernos sumamente atentos.

²⁸ El procedimiento obligaba a incluir un informe técnico de la Secretaría de Planeamiento y la organización de una audiencia pública en la que se recababa la opinión de los vecinos.

²⁹ Durante el gobierno militar se había propuesto un mega-proyecto, denominado Ensanche del Área Central (EAC) que promovió la realización de grandes trabajos de relleno sobre el borde del río alejando la costa definitivamente. Para su realización el poder de facto sancionó una normativa que estaba en ese momento vigente designando a este sector como un área de urbanización especial (U24) a la que se le asignaban parámetros que para nuestro proyecto resultaban absolutamente convenientes.

³⁰ Frente a un derecho adquirido no puede aplicarse otra norma en forma retroactiva.

Por último puede considerarse que también expresa poder la *capacidad de encuadramiento*. Es por ejemplo el caso de la sociedad de arquitectos, que como paraguas institucional lograba ordenar las acciones de una cantidad significativa de personajes concretos. Sería semejante el caso de los partidos políticos o de otras expresiones de la colectividad como las organizaciones ambientalistas³¹

Debe decirse que resulta difícil encuadrar gente en defensa de un proyecto de estas características, no lo es en cambio para quien convoca a oponerse en torno a un objetivo preciso como el caso de los operadores portuarios o de la SCA.

Podemos decir como síntesis, que el poder tiene por lo tanto múltiples manifestaciones, pero que afortunadamente para quienes tienen como proyecto hacer algo, nadie logra concentrarlo en todas sus manifestaciones.

De modo que una iniciativa debe proponerse frente a personas que tienen diferentes parcelas de poder. La idea del consenso supone por lo tanto la capacidad de reunir una cantidad suficiente de estas parcelas, obligándonos a considerar la posibilidad de pactar una alianza. Este tipo de construcción impone la necesidad de resignar intereses (ideas, criterios) para incorporar los intereses de otros, en el marco de un espectro cuyos extremos son la persuasión y la coerción.

Debe considerarse además que esta construcción queda conformada por cuota-partes de poder de diferente naturaleza (conocimiento, dinero, relaciones, información, legalidad, encuadramiento) lo que implica considerar ventajas y desventajas cada vez que el desarrollo de la operación nos lleve a medir fuerzas.

No es el propósito de este artículo desarrollar una teoría sobre el poder, o como Sun Tzu develar los secretos del *arte de la guerra*,³² es sin embargo cierto que en el pensamiento estratégico existe el hábito de calcular, y de programar los movimientos considerando que la realidad también juega.

³¹ como las que defienden la reserva ecológica o los amigos del lago.

³² Sun Wu, El arte de la guerra del maestro Sun Tzu, ed. Elektra, Bogotá, 1992.

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 prive a sus oficinas de la vista del río. En este contexto los concejales 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 permita 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 mí 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) podían ser comercializados 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 tres miembros de cada equipo ganador para que desarrollen 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 asimismo 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 había sido un hombre clave para el desarrollo de este proyecto.

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. En los proyectos de urbanismo el Atelier Parisien (APUR) ha optado por contratar el desarrollo de ideas. Retoma luego las propuestas de diferentes autores utilizándolas como base para la elaboración del Plan Maestro que tiene más el carácter de una norma que de un proyecto.

Personalmente temía que la aproximación de los arquitectos fuera el de una arquitectura de gran escala, no comprendiendo la complejidad de la operación, en tanto geometría adecuada para la localización de productos. Temía asimismo que en la formulación de las bases prevalezca un pensamiento anticuado respecto de la definición del programa y la rigidez del Zonning. Temía asimismo 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 podrían ser perspectivas ni maquetas, sino construcciones concretas que demuestren 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.

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 sus 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 600.000 U\$. En función de su potencialidad, pudiendo cons-

truir 10.000m², ese valor podría incrementarse hasta 1.500.000 U\$³³.

En un momento en 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 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 realicen los trabajos previstos, desarrollando maniobras especulativas que demoren la realización del proyecto.

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 cuales propuestas reunían las condiciones de credibilidad, adecuación u conveniencia en función de los objetivos generales del proyecto. Solo 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.

³³ La incidencia, (costo por metro cuadrado posible de construir) era en ese momento en la ciudad de 150U\$

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 6 millones de dólares (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 2000 U\$S el metro. Veinte millones contra trece señalaban una operación rentable, a la que se animaban en este 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 porque 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 alcanzarlo debieron encadenarse varios inversores que corrieron riesgos. Creo oportuno señalar que es justamente este encadenamiento de actores, convocados entorno a un proyecto, el que permite desplegar una intervención de gran escala

Este tipo de reflexión, respecto de las condiciones económicas de la producción de bienes raíces, es percibida por parte de la cultura arquitectónica como la claudicación del pensamiento urbanístico frente a los negocios urbanos. *“Un profesionalismo cínico y desencantado, que expresa un retroceso de arquitectos y urbanistas que destruyeron sus convicciones previas en lugar de transformarlas críticamente”*. Afirmando que *“... confunde intencionalmente diversidad, heterogeneidad y complejidad (los clichés postmodernos) con la ausencia de los más elementales límites de la responsabilidad pública”*³⁴.

Para esta mentalidad no queda otra alternativa que concebir el proyecto como una gran obra Pública. Desarrollar un programa con auto-

nomía del comportamiento del sector inmobiliario y acceder a alguna fuente de financiamiento que acepte que la operación no genere su propio recuperó. La experiencia demuestra que frecuentemente estas intervenciones a pérdida generan incrementos de valor sobre las parcelas vecinas convirtiéndose en una enorme transferencia de recursos públicos en beneficio de los propietarios de las áreas circundantes. Paradójicamente también fue este un eje de la crítica de ciertos autores, que imaginaron que se afectarían recursos públicos para financiar la urbanización.

Repasando la experiencia disponible, me cuesta concebir una política urbana que no considere una factibilidad económica, que no se ajuste a los términos de viabilidad que señalan las conductas del mercado.

Podemos por lo tanto concluir que existió un sector que no aceptó nuestro modo de abordar el proyecto. Que prefirió simplificar la lectura inscribiendo la operación como una expresión más del proceso de privatización que encaraba el Gobierno y no como un intento de explorar otras formas de gestión del Estado.

Es justo asimismo señalar que estas miradas, expuestas en ámbitos académicos, en tertulias o publicaciones de poca tirada, casi no incidieron en el proceso de toma de decisión, quizás porque su misma percepción de lo real no les impone la necesidad de inscribir su discurso entre las practicas de algún colectivo social dispuesto a tensar poder en un campo de fuerzas.³⁵

Acostumbrarse al uso

Cuando se vendió el ultimo galpón, se habían remedado 160.000m², nunca antes en la historia de la ciudad de había producido una intervención tan grande. Paradójicamente era solo el 10% de la operación, era 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.

³⁴ Silvestri, Graciela: La ciudad no es un árbol N 176 de la revista de la Sociedad central de Arquitectos. p 22

³⁵ Porque no quisieron o porque no pudieron.

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

La pretensión de controlar un mix, en que creímos poner tanto cuidado, fue poco a poco ajustándose a las nuevas realidades del mercado. Como las calles comerciales del centro de la ciudad uno tras otro se fueron alineando locales de un mismo rubro, en este caso restaurantes, sesgando el perfil comercial del viejo malecón como un centro gastronómico muy importante.

Preguntando como 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, fue el número especial del diario la Nación³⁶ al terminar el siglo, que presentaba en tapa la foto de Puerto Madero bajo el título de *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 más grande del esperado.

Para entender ciertas cuestiones del montaje de una operación, que es el propósito de este artículo, creo necesario que nos detengamos a analizar con cierta profundidad el desarrollo del concurso.

Ya señalamos en un párrafo la importancia que adjudicábamos a la formulación del programa, considerándolo una preocupación central al firmar el acuerdo con la sociedad de arquitectos.

La formulación del programa, en nuestro medio, reproduce una matriz conceptual, una manera de comprender la dinámica urbana y de asignar los espacios, que reproduce la operación presupuestaria de asignar una partida a cada casillero, sin esperar de la realidad otra respuesta que la de ocuparlo.

En los hechos, esta lógica estatal puebla la ciudad de vacíos que esperan ser ocupados por

³⁶ El mismo que dedicó numerosos comentarios editoriales a criticar el proyecto.

una función que nunca llega, y funciones no previstas que se desarrollan en lugares incorrectos porque los lugares posibles aunque permanecen vacíos ya han sido ocupados.

Es esta una tendencia recurrente del planeamiento clásico que afecta espacios de reserva, esperando algún día ser utilizados, sin tener en cuenta el costo financiero de esa afectación.³⁷

Considerar la programa como una parte indispensable del proseo de diseño fue indudablemente uno de los principales aportes del movimiento moderno. Frente a la tradición clásica de los proyectos tipológicos, donde la función se subordinaba a una forma consagrada, el pensamiento moderno se preocupaba por ajustar el programa buscando optimizar una mayor eficiencia en la ocupación del espacio.

Varios autores (entre otros Rossi) han señalado los límites de este método, considerando la dificultad para ajustar espacios construidos (o concebidos demasiado a medida) frente a una realidad que evoluciona. El mismo pensamiento racionalista buscó responder a esta cuestión destacando la flexibilidad de los espacios, que de acuerdo con la consigna *menos es más* se transformaban en una trama abierta, que permitía acoger funciones consideradas efímeras.

Con el desarrollo informático, la evolución de las plantas de oficinas ha llevado esta actitud hasta el límite, la abstracción, desarrollando una ingeniería sumamente rigurosa de distribución de los puestos de trabajo (equipo de cada oficinista) adecuados a sistemas administrativos en permanente evolución.

Paradójicamente esta demanda de flexibilidad y eficiencia en la ocupación del espacio no aparece cuando se trata de problemas urbanos, que tienden a ser abordados con la mentalidad y rigideces de la burocracia.

Para esta mentalidad, la identificación de las actividades y su distribución por zonas es un resultado fundamental en la definición del programa. La operación consiste por lo tanto en identificar las necesidades, dimensionarlas y

³⁷ Recuerdo un caso en Tougourt (Argelia). El municipio construyó con mucho esfuerzo el muro perimetral de un predio de 2 hectáreas afectado para la construcción de una escuela. La escuela no se podía construir por falta de fondos, pero el muro perimetral había costado más que el edificio.

analizar sus relaciones funcionales (compatibilidades e incompatibilidades) para finalmente asignarle una superficie a cada una.

Si comparamos esta delimitación con el código urbano, constatamos que para el centro de la ciudad se limita a establecer un cuadro de usos bastante amplio. Aceptando que en el centro de la ciudad se desarrolla una gama de usos muy variada cabe preguntarse porque en una intervención de 170 has se pretenda forzar un grado de definición más preciso.

Objetivamente el mercado distribuye las actividades, sin embargo cada rubro tiende a reproducir parámetros localización semejantes, dando lugar a decisiones recurrentes que terminan concentrando sobre un mismo sector o calle comercios de un mismo ramo.

Esta mecánica acota las ofertas y demanda en el marco de un conjunto de condiciones, cabe por lo tanto discutir si el plan maestro debe reglamentar los usos u ocuparse de promover la existencia de esas condiciones. Los instrumentos tradicionales, como la normativa urbana, aguardan pasivos que se presenten las iniciativas, y cuando no aparecen, consideran que los predios baldíos constituyen una reserva estratégica. En los hechos, los baldíos sabotean la viabilidad del proyecto, interrumpen la continuidad del evento, diluyen la potencialidad del emprendimiento.

Por eso para llevar adelante este tipo de proyecto, se opta por instrumentos más activos como el desarrollo de oficinas de gestión que tienen capacidad de negociación con los interesados, que mientras promueven el desarrollo de determinada actividad, van ajustando tácticamente sus opciones de acuerdo a las respuestas de la realidad y en función de sus objetivos estratégicos.

Para el montaje de una operación como esta es importante analizar la dinámica de los fenómenos sobre los que intervenimos, su complejidad y las tendencias de su evolución. La flexibilidad del espacio y la transitoriedad de las funciones deben sin embargo, encontrar alguna relación con la permanencia del trazado.

La discusión del programa fue en este sentido especialmente tensa. Los cuatro miembros del equipo asesor expresaban los dos extremos de este pensamiento, siendo el programa produc-

to de una negociación que amenazó seriamente con hacer fracasar al proyecto.³⁸

Extenuados después de casi tres meses de discusión uno de los miembros de la comisión propuso que los puntos no acordados, deberían ser contemplados por el jurado en el momento de seleccionar las propuestas.

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 cuarto calles.

Joan Busquets un estudioso de la obra de Cerda³⁹ propuso nuevas leyes para ordenar un trazado.

³⁸ Vale la pena mencionar en este punto la experiencia de la playa de maniobras de retiro, que como puerto madero fue un predio desafectado sobre el que se propuso desarrollar un gran proyecto.

Después de la experiencia de Puerto Madero, tan llena de debates y tensiones, sus responsables optaron por evitar los conflictos. No propusieron la creación de ningún organismo ad hoc, y se propusieron vender por subasta pública parcela por parcela. Cuando la SCA puso en duda la oportunidad y objetivos del proyecto, acordaron llamar a un concurso de ideas, encomendando a esta institución la redacción de las bases. Falto de una visión global de la posición de esta pieza en la ciudad, del comportamiento del mercado, de las características y motivaciones del desarrollador, sin interés por implementar un mecanismo de venta mas adecuado, este proyecto lleva más de 10 años. El ganador del concurso está trabajando en la cuarta versión del máster plan. Las modificaciones no se limitan al proyecto, sino (sobre todo) al programa de necesidades, y lo que es más grave, no han logrado hasta ahora mover de lugar un ladrillo.

³⁹ Joan Busquets retoma en el documento del plan los apuntes y observaciones realizados por Cerda, en ocasión de un viaje a Buenos Aires en los tiempos en que concebía el proyecto del ensanche para Barcelona. Las reflexiones citaban asimismo la experiencia del barrio en un sector de Boston.

Reivindicando el vacío existente entre uno y otro dock tomaba esos ejes para trazar las calles y las ponía en relación con una estructura de compases, retomando el ángulo de la avenida costanera.

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 mayoría de las propuestas tendían a linear las torres en filas, diagonales, degrados, o círculos, sin percibir su efectos sobre la gran escala.

La propuesta del Arq. Borthagaray en cambio propuso la conformación de un nuevo frente urbano que organizaba dos racimos de torres entorno a un parque.

A diferencia de muchos participantes que enfatizaban el eje este-oeste de la Av. de Mayo rematando con un volumen vertical de gran altura, esta propuesta convertía ese eje en un gran vacío encerrado entre los dos conjuntos de torres. El *Sky Line* de la ciudad se presentaba como una catenaria, enfatizaba el eje institucional de la ciudad donde se encuentra el pequeño edificio rosa de la casa de gobierno. Una aproximación femenina, que connota de otra manera la fuerza de la avenida de mayo proponiendo el gran vacío de un parque en ese espacio central tan connotado.

El segundo equipo ganador, formado por gente sumamente joven, presentaba un partido semejante, optando por ordenar dos hileras de torres que enfatizaban la prolongación de los dos puentes centrales

El tercer equipo ganador tenía un excelente tratamiento de la pequeña escala.

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 Máster 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, teníamos además un conjunto de personas que a través de sus proyectos habían demostrado comprender determinadas cuestiones.

Sin embargo, muchos opinaron que la propuesta era obvia, y que no hacía más que reproducir la morfología actual de la ciudad.

Observando el trabajo del jurado Francisco Liernur lamenta que se haya *dado prioridad a trabajos que proponían diminutos simulacros de la ciudad mítica*, señalando que la propuesta de uno de los ganadores *es una pequeña colección de piezas de Buenos Aires*. Frente a esta opción se pregunta *por qué descartar la búsqueda de variantes intermedias que propusieran una composición de formas diversas en lugar de una forma final*.

El proyecto de Clorindo Testa es un buen ejemplo de la actitud de ruptura, de la voluntad de proponer algo distinto que la reiteración de tipologías consagradas. Proponía una suerte de muralla conformada por una cinta continua de 10 pisos de altura. Como las grecas de Le Corbusier atravesaba incluso por encima de las calles sugiriendo un paseo peatonal por las terrazas. En su recorrido encerraba unos patios sobre los que posaba edificios con formas libres de enorme valor escultural. Las imágenes resultaban atractivas, pero su resolución nos planteaba problemas: Edificios cuya implantación no se ajustaba a una subdivisión parcelaria, que no consideraban las dimensiones de cada emprendimiento, que forzaban la reproducción de un prototipo, que no admitía deformaciones tipológicas sin desnaturalizar la fuerza de su continuidad. Paradójicamente, estas propuestas aparentemente libres presentan finalmente más rigideces que las temidas por Liernur. Los volúmenes sueltos imposibles de resolver por arquitectos desprovistos del talento de Testa convierten la propuesta

urbana en una obra de autor, una pieza única, difícil (imposible) de ser resuelta a través del accionar de muchos promotores de pequeña o mediana escala, que a su vez contratarían arquitectos que en ese marco sólo podrían proyectar esos objetos.

Consciente de la dificultad Liernur reconoce un mérito al proyecto que (sumándose a la xenofobia dominante) denomina “catalán”, por *haber arriesgado, no irresponsablemente sino a partir de una serie de razones atendibles, la introducción de tipologías nuevas*⁴⁰. Personalmente creo que en términos urbanos la propuesta debe garantizar la posibilidad de localizar estas iniciativas, limitándose a definir algunos parámetros que seguramente acotan algunos grados de libertad, sabiendo que estas restricciones evitan que alguna de estas iniciativas (o sus efectos) resulte incompatible con el desarrollo de otras.

Quizás corresponda preguntarse cuál es el ámbito de la innovación, el campo donde se prueba la eficacia (económica, cultural social) de estas iniciativas.

Obviamente esperamos que surjan de la experiencia de los profesionales, cuando su investigación encuentra el modo de insertarse en la producción de bienes raíces aportando propuestas tendientes a mejorar la calidad, los contenidos y atributos de estos productos, y acepta el desafío de volverlos accesibles para un mayor número de personas.

Podrían también esperar que surjan de los ámbitos de la cultura, en el marco de un debate respecto de la vida cotidiana, del impacto de los nuevos objetos que la transforman y de la construcción de imaginarios que suscitan el deseo y por lo tanto la necesidad de acceder, desechar o sustituir los productos que se ofrecen.

Podría considerarse la posibilidad de que sean concebidas tipologías (o programas) que no respondan linealmente a la combinación de factores que acotan (económica y políticamente), definiendo con claridad los costos y condiciones para llevar adelante una oferta alternativa. Analizar por ejemplo la posibilidad de incorporar un porcentaje de vivienda subsidiada

para garantizar mayor mixidad social, o de pequeños talleres o comercios para garantizar la vida barrial. Es este el tipo de razonamiento predomina en los proyectos de las ZAC que promueve el Atelier Parisino de Urbanismo (APUR), propuestas que se apoyan en la existencia de políticas probadas, que definen tipologías (y operatorias) precisas, y son llevadas adelante por instituciones (públicas o mixtas) que ejercen presión para habilitarse espacios dentro de cada emprendimiento como si se tratara de cualquier otro factor que opera en el mercado.

Podría por lo tanto considerarse que quienes señalan la posibilidad de incorporar otras tipologías o programas, que impongan la necesidad de tener en cuenta mayores grados de complejidad, aportan una crítica sólida, que contribuye al mejoramiento del proyecto. No puedo sin embargo dejar de aclarar que Puerto Madero pretendía abrir una puerta, experimentando la eficacia de utilizar algunos instrumentos de política urbana distintos de los tradicionales, que apuntaran a desarrollar nuevas formas de interacción entre público y privado, permitiendo que el Estado se apropie (y socialice) de gran parte de la renta (incremento del valor) que origina la urbanización.

Con cierta distancia hoy sigo considerando necesario transitar por este tipo de experiencias para ir mejorando el instrumental, y perfeccionando la pericia con que lo manejamos.

No parece en cambio un buen camino pretender que estas primeras experiencias den respuesta a todas las dimensiones de la realidad donde nos gustaría innovar.

A esta altura de la reflexión creo importante considerar al tiempo.

Desde una perspectiva teórica, o en una situación ideal, parecería prudente destinar el tiempo necesario a la consolidación del consenso: la construcción de una sólida base social garantiza sin dudas la continuidad del emprendimiento.

Sin embargo a la luz de esta experiencia, constato que la evolución de la realidad va modificando los puntos de vista y la posición que asumen los diferentes actores sociales, de modo que la construcción de los consensos tiene a su vez una dialéctica específica.

⁴⁰ se refería a los grandes contenedores terciarios de espacio interior a escala metropolitana.

Debo a esto agregar una consideración sobre los tiempos políticos, y la necesidad de quienes asumieron la responsabilidad de gobernar de producir resultados.

Cuando en 1992 cuando evalué que no tenía más condiciones políticas para permanecer al frente de la Secretaría de Planeamiento, y en ese marco 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 periodos 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 logrando 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 conflictualidad 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 a que produce la cotidianidad o como resultado de la acción de lobbies políticos o empresarios.

El máster 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 especial ⁴¹destinada a recibir los fondos que gire la Corporación, evitando que estos fondos pasen a “rentas generales” y se diluyan en el gasto corriente de la Municipalidad.

La evolución posterior (1992-2001)

De acuerdo a lo previsto, el proyecto siguió con paso firme a pesar de que se sucedieron profundos cambios políticos. El 1992 renunció el Intendente de la ciudad en medio de una profunda crisis. Con minoría parlamentaria no estaba en condiciones de sostenerse frente a los ataques de la legislatura. La prensa se hacía eco de todo tipo de acusaciones. Había perdido el apoyo del gobierno nacional en gran parte debido a su enfrentamiento con el Ministro de Economía.

En esos años Puerto Madero permaneció al margen de los escándalos que acompañaron la renuncia del intendente, siendo actualmente reconocida esta intervención como la obra más importante de su gobierno.

Desde entonces las autoridades municipales cambiaron 5 veces siendo jefes de gobierno los señores Bower, Domínguez, De la Rúa, Oliveira 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 periodos 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 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.

⁴¹ 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)

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 de licitatorio 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 a 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 concursados y construidos gran parte de los espacios públicos, donde tuvo ocasión de participar luego de ganar el concurso nacional de proyectos.⁴²

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

⁴² 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 bial de arquitectura por los resultados de la primera fase (Costanera Sur)

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 *curtain-wall*.

La voluntad de garantizar la coherencia formal de los edificios Palazzo, llevó a los autores del Plan Maestro a definir solo normas de tejido (tangentes, alturas máximas, mansardas y líneas de cornisa fijas) desestimando el FOT (relación entre superficie del terreno y superficie construable). Los propietarios interesados en saturar la capacidad constructiva⁴³ exigieron a los arquitectos a ceñirse a la morfología señalada. El resultado fue desalentador. Los edificios quedaron inflados contra la envolvente, perdiendo 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.

El urbanista Eduardo Resse, en un artículo reciente (publicado por el diario Clarín), reprocha a Puerto Madero no haber utilizado siempre el instrumental de que disponía, reduciendo en los últimos años una operación de urbanismo en una simple venta de parcelas.

En 1998, cuando ingresaron las autoridades electas del gobierno de la ciudad temimos seriamente por la continuidad del proyecto.

⁴³ considerando que el costo del terreno debía prorratearse por la cantidad de metros construibles

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 adquirir-la y continuar el proyecto.

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

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 sea estatal para cumplir con los objetivos políticos del emprendimiento, puede considerarse que una vez encausado, los resultados económicos (eficiencia desembolsos) son importantes, convirtiéndose⁴⁴ en objetivos políticos.

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 esto giros se han ido demorando, existiendo la tendencia a reemplazarlos por montos de obra. La

⁴⁴ si se tiene en cuenta que los recursos producidos por la corporación subsidian otras obras que tienen dificultad para obtener financiamiento

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.

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 vehementemente 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

¿Qué sería éxito y que fracaso? Fue a primera pregunta que se me ocurrió, cuando me vi en la necesidad de proponer parámetros para evaluar esta experiencia.

Un primer criterio de valoración se relaciona con la capacidad de cumplir sus objetivos.

Las cifras no me dejan mentir. El área céntrica de la ciudad recuperó vitalidad, expandiendo las intervenciones mucho más allá de los límites del sector afectado al proyecto. Catalinas norte duplicó la superficie de oficinas. Hacia el sur la faja comprendida entre las avenidas Madero y Paseo Colon ha experimentado un notable desarrollo de nuevos emprendimientos. Pese a que el sector sur recién habilita los primeros edificios residenciales, la urbanización se tiende a proyectar sobre otros predios industriales desafectados de los alrededores.

La habilitación de plazas, parques y otros espacios públicos convoca en distintos momentos a enormes contingentes de personas, particular-

mente a los habitantes permanentes del sector sur del centro de la ciudad que pueblan animadamente estos nuevos lugares.

Poco a poco la magnitud de la oferta colisiona con el perfil elitista de los primeros momentos. Un punto por el que transitan cuarenta mil personas en un día laborable, difícilmente pueda resguardar parámetros de segregación en la oferta de bienes y servicios.

Todo evoluciona, según mi modesto entender, a que se despliegue sobre Puerto Madero el ambiente del centro. No temo por lo tanto a que el futuro de este sector lo consolide como un “resort” elitista, creo más bien que ese tipo de fenómeno se tiende a producir en otros ámbitos cuando los usos centrales abandonan el centro.

Los aportes al desarrollo económico también presentan cifras consistentes, tanto en los números de la construcción (más de 800.000m² de obra ya realizada) como del empleo (más de 20.000 puestos de trabajo).

Queda sin embargo por considerar los efectos del corrimiento de ciertas actividades centrales, y la eventual 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 logra 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, 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.

El montaje de la operación deja sin lugar a dudas profundas enseñanzas. La primera la posibilidad de encarar intervenciones de gran escala. Permite asimismo 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.

Nos advierte sobre la fuerza de la inercia y la cultura de la resistencia al cambio, pero a la vez nos enseña que los puntos de vista van cambiando en la medida que la transformación de la realidad permite entrever nuevos puntos de vista.

A más de 10 años de esta experiencia tengo particular interés por su posible transferencia, en otros contextos y escalas, estudiando por ejemplo la posibilidad que un gobierno local encare la urbanización de un área vacante, calculando por ejemplo en el proyecto de un parque los recursos que ha de incorporar con el desarrollo de una parte rentable.⁴⁵

Hace unos meses el Arq. Otaola me explicaba que cuando iniciaron el proyecto de la Ría de Bilbao, consideraron que si en Buenos Aires se había logrado hacer una intervención como Puerto Madero la operación que ellos estaban pensando debía ser posible.

Como afirmaba al comenzar este artículo, tengo la ilusión que lo lean estudiantes de países pobres como el mío. Me gustaría estimularlos para que intenten construir sus propios sueños con los materiales que tienen a mano.

⁴⁵ Me refiero por ejemplo al caso del nuevo centro urbano del Partido de Malvinas Argentinas, en la periferia urbana del gran Buenos Aires.

