

Puerto Madero

ANÁLISIS DE UN PROYECTO

© Alvaro Uribe

El antiguo distrito portuario de Buenos Aires (arriba) nuevamente está en su esplendor. El Puente de la Mujer, un puente peatonal diseñado por Santiago Calatrava (detalle), cruza el río a la altura del dique 3.

Alfredo Garay, junto con Laura Wainer, Hayley Henderson y Demian Rotbart

Han transcurrido más de 20 años desde que un megaproyecto impulsado por el gobierno comenzó a transformar a Puerto Madero, el sector más antiguo del distrito portuario que se encuentra en la desembocadura del Río de la Plata en Buenos Aires, Argentina. Habiendo sido anteriormente un centro de decadencia que fomentaba el deterioro del centro adyacente, Puerto Madero es, hoy en día, un ícono turístico y un centro de progreso, ya que atrae tanto a la población local como a los visitantes hacia sus parques y actividades culturales. En Puerto Madero viven aproximadamente 5.000 habitantes nuevos y ha generado 45.000 puestos de trabajo en el área de servicios. Alberga numerosos referentes arquitectónicos nuevos, incluyendo el Puente de la Mujer, de Santiago Calatrava, y la casa matriz de YPF, obra de César Pelli. Además, el



© iStockphoto.com

redesarrollo al que se sometió el puerto ha contribuido a la reactivación del centro de la ciudad, influyendo en las tendencias de desarrollo en toda la capital argentina.

Puerto Madero abarca 170 hectáreas en la zona cercana a la casa de gobierno (la Casa Rosada) en el centro y fue uno de los primeros proyectos urbanos de reacondicionamiento en América Latina a esta escala y nivel de complejidad. Fue

un proyecto concebido como parte de una estrategia de desarrollo más amplia en todo el centro de la ciudad, que también incluía cambios en las normas sobre el uso del suelo, el reacondicionamiento de edificios y la construcción de viviendas de interés social en áreas tradicionales. En el presente artículo se analizan dos décadas de evidencias y experiencias respecto de este proyecto a fin de examinar hasta qué punto Puerto Madero ha logrado sus objetivos principales: contribuir a la reducción de patrones de desarrollo no deseados en la ciudad, afirmar a esta zona como el principal centro de la ciudad de Buenos Aires, estimular la economía de la ciudad y mejorar las condiciones de vida de todos los porteños.

El puerto en crisis

Puerto Madero fue abandonado como puerto a principios del siglo XX cuando todas las operaciones se transfirieron al Puerto Nuevo. Hacia fines de la década de 1980, Puerto Madero había sufrido varias décadas de abandono y desuso. Los terrenos eran propiedad de la Administración General de Puertos federal, pero tanto el gobierno de la ciudad como el gobierno nacional tenían jurisdicción sobre la planificación de esta zona. De manera similar, el Gran Buenos Aires, que aloja al 35 por ciento de la población argentina y produce el 46 por ciento del PIB, se encuentra gobernado por una superposición de instituciones que, con frecuencia, enfrentan problemas para trabajar en forma coordinada. Con el fin de simplificar este gobierno interjurisdiccional, se constituyó una empresa pública para gestionar el proyecto, cuyas acciones se dividen equitativamente entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad. En 1989, el gobierno federal transfirió la propiedad de este sector del puerto a la nueva sociedad, la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM).

Una vez recibida la transferencia de los terrenos del gobierno federal, el rol de la CAPM consistió en desarrollar el plan para este sector, definir un modelo financiero autofinanciado, encargarse de las mejoras por realizar en el sector asociadas con el proyecto, comercializar los terrenos y supervisar el proceso de desarrollo de acuerdo con los plazos y las pautas establecidas en el plan maestro. A diferencia de lo que ocurre con otras empresas similares en otras partes del mundo, que generalmente cuentan con un sustancial financiamiento público o acceso al crédito, la CAPM, por decreto,

no recibiría recurso público alguno aparte de la transferencia de los terrenos y generaría sus propios ingresos para cubrir los costos operativos. El redesarrollo del puerto no podría haberse llevado a cabo de otra manera, ya que el gobierno federal estaba abocado a la recuperación fiscal y la creación de puestos de trabajo en medio de una crisis económica nacional.

Contexto y cronología del megaproyecto

Tal como ocurre en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, el desplazamiento de actividades del centro tradicional de la ciudad de Buenos Aires había reducido el uso del sistema de transporte público y había dado como resultado un lento deterioro de los edificios del patrimonio histórico, muchos de los cuales se habían convertido en edificios de viviendas subestándar. La propuesta de redesarrollo de Puerto Madero fue parte de una estrategia más amplia concebida por la ciudad para proteger el patrimonio, promover el desarrollo en el centro, estimular la economía de la zona y contribuir a la reducción de estos patrones de asentamiento no deseados.

El desarrollo tuvo lugar en cuatro etapas. Durante la primera etapa (1989–1992), la CAPM vendió las antiguas propiedades que se encontraban en el extremo oeste del puerto, con lo que se inició

Habiendo sido anteriormente un centro de decadencia que fomentaba el debilitamiento del centro adyacente, Puerto Madero es, hoy en día, un ícono del turismo y un centro de progreso.



Las grúas portuarias continúan siendo una parte integrante del paisaje urbano.

© iStockphoto.com/Magdalena

Las nuevas torres se erigen detrás de los antiguos diques.



© Stockphoto.com/Ralf Hettler

así el proceso de redesarrollo y se cubrieron los costos iniciales del proyecto. En 1991, el gobierno de la ciudad y la Sociedad de Arquitectos firmaron un convenio para facilitar el Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero.

En el año 1992, los tres equipos ganadores trabajaron en colaboración para desarrollar el Proyecto Urbano Preliminar de Puerto Madero. El redesarrollo requirió una nueva geometría de subdivisión que permitiera llevar a cabo la construcción sin la necesidad de demoler las valiosas estructuras históricas. Muchos de los edificios históricos del puerto, tales como los depósitos, se restaurarían para darles nuevas funciones, con lo que se combinaría el valioso patrimonio histórico con el nuevo desarrollo.

Durante la segunda etapa (1993–1995), se otorgó el contrato del plan maestro a los ganadores del Concurso de Ideas. La propuesta original consistía en el desarrollo de 1,5 millones de metros cuadrados de superficie construida, concentrados en una ubicación central, con el fin de reactivar el centro de la ciudad. El plan, que contemplaba un horizonte de 20 años, comprendía actividades comerciales, establecimientos culturales y recreativos, cafés, restaurantes, servicios, estudios profesionales y actividades comerciales de mediana envergadura (tales como imprentas y empresas dedicadas a

embalaje y depósito), que podrían ubicarse adecuadamente en los 16 antiguos depósitos portuarios renovados. A fin de compensar una evidente falta de espacios verdes en los alrededores del centro de la ciudad, se propusieron espacios verdes, tales como un parque central metropolitano, una reserva ecológica y la rehabilitación de la Costanera Sur. Dado el supuesto original de que predominarían los edificios de oficinas, la cantidad de unidades habitacionales prevista fue de menos de 3.000 (sin embargo, el uso residencial experimentó una mayor demanda, por lo que, en la actualidad, existen aproximadamente 11.000 unidades habitacionales).

Durante la tercera etapa (1996–2000), se realizó la mayor parte de las obras públicas y los gastos del proyecto aumentaron en gran manera junto con las ventas de terrenos. A lo largo de esta etapa, el costo por metro cuadrado de construcción no varió en forma significativa, ya que osciló entre 150 y 300 dólares por metro cuadrado hasta finales de la década (todos los precios mencionados se refieren a dólares estadounidenses). En esta tercera etapa, el perfil de los inversores había evolucionado de un grupo pionero inicial formado por pequeñas y medianas empresas que enfrentaban altos niveles de riesgo (1989–1993) a grandes firmas que invertían en productos de eficacia comprobada. Para el

año 2001, quedaban pocos terrenos públicos para vender y la empresa pública poseía suficientes activos líquidos para finalizar las obras públicas necesarias para el proyecto.

La cuarta etapa del desarrollo incluye dos fases: de 2001 a 2003, y de 2004 a la actualidad. Al principio, el proyecto sufrió las turbulencias económicas, financieras y políticas asociadas con la crisis fiscal de 2001, impulsada por la falta de pago del gobierno respecto de su deuda externa. Durante todo este período, la CAPM enfrentó altos niveles de incertidumbre gubernamental, por lo que las ventas de terrenos se detuvieron. No obstante, con posterioridad a las elecciones presidenciales del año 2003, el país retomó las negociaciones internacionales, reestructuró su deuda externa y mejoró significativamente sus condiciones económicas.

Al mismo tiempo, la CAPM pudo resolver ciertos litigios que existían sobre algunos terrenos, que posteriormente vendió y con cuyos ingresos pudo completar las obras públicas necesarias en el lugar.

A medida que los terrenos disponibles en Puerto Madero se volvían escasos, los desarrolladores recurrieron a las áreas que rodeaban el centro de la ciudad a modo de sitios alternativos para la inversión. La escala y complejidad del redesarrollo del puerto atrajo inversores que poseían conexiones más estrechas con los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales. Muchos desarrolladores decidieron invertir en el centro en lugar de los suburbios. De esta manera, el proyecto tuvo éxito al redireccionar las tendencias del mercado para alinearlas con las prioridades de las políticas urbanas, un cambio que no hubiera existido sin la intervención del estado.

Logros del proyecto

En la actualidad, el proyecto se encuentra casi completo, con aproximadamente 1,5 millones de metros cuadrados de superficie construida, según lo planificado. Desde el comienzo hasta su finalización, los fondos para el proyecto provinieron completamente de la venta de terrenos y concesiones.

Para el año 2011, la CAPM había vendido aproximadamente 257,7 millones de dólares en propiedades, invertido 113 millones de dólares en obras públicas, e incurrido en unos gastos generales de cerca de 92 millones de dólares, entre honorarios de gestión y otros gastos operativos. Los precios inmobiliarios aumentaron de 150

dólares el metro cuadrado a principios de la década de 1990 a 1.200 dólares el metro cuadrado en la actualidad. El proyecto atrajo una cantidad considerable de inversiones del sector privado, además de la transferencia de terrenos del estado.

El proyecto agregó cuatro masas de agua de grandes dimensiones (por un total de 39 hectáreas) y 28 hectáreas de espacios verdes al sistema de parques de la ciudad.

También se facilitó la apertura de la reserva ecológica y se renovó el acceso a la explanada sur, conocida como la

Costanera Sur, diseñada a principios del siglo XX por Jean-Claude Nicolas Forestier, quien también diseñó el Paseo del Prado en La Habana, Cuba. El centro adyacente representa nuevamente el punto de referencia indiscutido de la actividad pública, administrativa, financiera y comercial de alto nivel.

Puerto Madero fomentó además el crecimiento económico de la zona que, en última instancia, se tradujo en una mayor recaudación impositiva. Como iniciativa estatal, desencadenó más de 2,5 mil millones de dólares en inversiones privadas, con un valor actual de más de 6 mil millones de dólares. Aunque no tenemos a disposición datos contables completos, los ingresos derivados del impuesto a las ganancias societario se estiman en 158 millones de dólares, y los impuestos pagados

Desde el comienzo hasta su finalización, los fondos para el proyecto provinieron completamente de la venta de terrenos y concesiones.

La reserva ecológica permite tener vistas del horizonte urbano.



© Luis Sandoval Mandujano



Los bares y clubes en los diques reacondicionados iluminan el puerto por las noches.

por la empresa pública ascienden a 19,86 millones de dólares. Los nuevos propietarios de los inmuebles pagan aproximadamente 12,4 millones de dólares al año en concepto de impuestos inmobiliarios al gobierno de la ciudad. Una vez que haya finalizado la construcción, se calcula que los ingresos por impuestos inmobiliarios alcanzarán 24,3 millones de dólares al año.

El proyecto también estimuló el crecimiento del mercado laboral. Al día de hoy, las construcciones privadas en Puerto Madero comprendieron cerca de 450 millones de dólares en costos laborales, es decir, el equivalente a 900.000 meses de trabajo o 3.750 empleos por año, distribuidos en 20 años. Las inversiones del proyecto en obras públicas generaron 313 empleos por año durante 20 años, además de 26.777 empleos administrativos para el año 2006 y 45.281 empleos en el área de servicios para el año 2010. Estas cifras demuestran el papel vital que este proyecto ha representado en la estimulación de la economía de la ciudad.

Reducción de la rentabilidad

A pesar del éxito general de Puerto Madero, para muchos observadores, los resultados sociales no fueron satisfactorios. La causa principal fue la rápida venta de grandes parcelas de terreno durante el período de venta más dinámico, es decir, de 1996 a 1999. Algunas de estas parcelas tenían el tamaño

de una cuadra completa del centro y, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas. Además, resultó necesario que las empresas de mayor envergadura y mejor equipadas se encargaran de los enormes volúmenes de construcción, lo que excluyó a las pequeñas y medianas empresas. Así, la morfología de las grandes parcelas de terreno definió esencialmente los tipos de empresa y los tipos de producto que se ofrecerían y el perfil social de los posibles compradores.

Además, la estrategia de comercialización de los desarrolladores privados influyó el discurso general del proyecto,

diluyendo así los objetivos de inclusión social de la gestión pública con el fin de favorecer la creación de un barrio de características exclusivas. Los ciudadanos con alto poder adquisitivo y los empresarios de alta gama codician los espacios residenciales y comerciales de Puerto Madero. A la CAPM le resulta difícil proteger el carácter público aun de los nuevos espacios abiertos del distrito, como por ejemplo la reserva ecológica, debido a que los residentes del distrito portuario con alto poder adquisitivo desalientan en gran manera la realización de actividades recreativas y deportivas que pudieran atraer a los porteños provenientes de toda la ciudad. En este sentido, la CAPM se limitó a articular los intereses de los empresarios privados y los residentes existentes, ignorando las políticas diseñadas para el beneficio de muchos habitantes de la ciudad. Las viviendas económicas y otros elementos que hubieran garantizado la diversidad en la demografía residencial de la zona no formaban parte de la tarea encomendada a la CAPM. Se planificaron varios programas sociales con este objetivo como parte de la estrategia más amplia para el centro de la ciudad, pero estos programas nunca se materializaron, lo que generó el aislamiento de Puerto Madero como un área de desarrollo para una elite.

La escala del proyecto de Puerto Madero, que hubiera sido imposible de gestionar y demasiado

riesgosa para los inversores privados en ese momento, demuestra que el sector público es capaz de asumir un papel de liderazgo en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, también demuestra que los estándares socialmente progresivos son difíciles de mantener una vez que el proyecto se vuelve prestigioso y los crecientes valores inmobiliarios aumentan la presión impuesta por los desarrolladores privados. La capacidad de Puerto Madero de autofinanciarse representó una espada de doble filo. Por un lado, permitió que se llevara a cabo un proceso de desarrollo dirigido por el estado sin incurrir en costos del gobierno. Debido a que la empresa pública podía diferir el pago de dividendos a sus accionistas, fue capaz de capitalizar las ganancias obtenidas por las ventas de los terrenos y reinvertirlas en obras y servicios públicos destinados a la zona. El barrio abierto y accesible, dotado de obras de infraestructura pública y espacios abiertos, protegía en gran medida el interés público. Asimismo, el proyecto estimuló la actividad económica y contribuyó a un patrón de desarrollo general más eficiente en toda la ciudad, los cuales representan dos objetivos importantes de la gestión pública.

Sin embargo, los resultados habrían sido mejores si hubiera existido un apoyo financiero proveniente de préstamos de agencias multilaterales a fin de coordinar en forma óptima el ritmo de las ventas y tomar mejores decisiones a largo plazo que impulsaran el beneficio público del proyecto. La flexibilización de los requisitos de licitación sobre lotes de grandes dimensiones durante la segunda mitad de la década de 1990 aumentó las ventas, aunque provocó que la mayor parte de la plusvalía de los terrenos derivada del último aumento de precios inmobiliarios se devengara a favor de los grandes inversores que se habían comprometido en primera instancia.

En el año 2011, la CAPM transfirió el mantenimiento de todas las áreas desarrolladas a la ciudad y se comprometió a finalizar las restantes obras públicas para el año 2013. En la actualidad, los ingresos y los gastos de la CAPM están equilibrados. Los ingresos se ven limitados al alquiler de los diques y los lugares de estacionamiento. Los bienes de la CAPM consisten en varias propiedades (oficinas, lotes), cuyo producto constituye las ganancias de la empresa y cuyo valor de mercado se calcula en aproximadamente 50 millones de dólares. Estas ganancias podrían servir para iniciar nuevos emprendimientos de capital, o podrían transferirse

a los accionistas cuando decidan disolver la CAPM. La solidez de los estados contables de la CAPM es una realidad, aunque la crítica de las que fue objeto durante el desarrollo de Puerto Madero podría constituir un obstáculo al acceso del gobierno a nuevos emprendimientos.

La inversión pública inicial en Puerto Madero fue de 120 millones de dólares, conformada por el terreno (tasado originalmente en 60 millones de dólares) y un conjunto de servicios intangibles, tales como el diseño del proyecto, la reconocida experiencia y la consultoría. Las ventas totales de terrenos ascendieron a 257,7 millones de dólares, con un costo general (administración, impuestos) de cerca de 92 millones de dólares (sin contar los costos de puesta en marcha, que no implicaron operaciones monetarias), lo que deja una modesta tasa de retorno. Aunque los precios deberían haber sido promocionales durante la etapa inicial del desarrollo, los valores de venta podrían haberse aumentado al transcurrir el tiempo si dichas ventas se hubieran programado con el fin de aprovechar el aumento de los precios de mercado. Para obtener tasas de retorno más altas, hubiera sido necesario un valor de venta promedio más alto, una mejor programación de la venta de los terrenos y un compromiso más modesto en cuanto a las obras públicas, tales como la infraestructura, el espacio público y los parques. La CAPM podría haber ahorrado una cantidad considerable si la construcción de puentes y pasarelas no se hubieran extendido más allá del perímetro del proyecto, bajo la jurisdicción municipal.

Los resultados del proyecto hubieran sido muy diferentes si los terrenos se hubieran vendido sin mejoras o si el proyecto hubiera estado en manos de desarrolladores privados. En este sentido, resulta importante destacar que, al momento de esbozar el proyecto, el riesgo se consideraba, en general, alto, y la escala de inversión superaba la capacidad de los inversores privados locales. De manera similar, los inversores internacionales no hubieran estado dispuestos a asumir este nivel tan alto de riesgo sin mayores concesiones de parte del gobierno. Además, los desarrolladores privados estaban interesados en promover proyectos de gran envergadura con acceso restringido casi exclusivamente a los propietarios. Mediante el control ejercido por el gobierno a través de la empresa pública se garantizaron ciertos atributos finales del proyecto, tales como el aporte de espacios públicos y el carácter

holístico del desarrollo, con el fin de asegurar los beneficios para la comunidad.

Conclusión

Podría decirse que los objetivos originales del proyecto (estimular la actividad económica, afirmar el rol del centro de la ciudad, contribuir a la reducción de patrones de desarrollo no deseados y mejorar las condiciones de vida) se han cumplido. El proyecto de Puerto Madero generó empleos, estimuló la economía de la ciudad, atrajo grandes niveles de inversiones y sumó complejidad al centro de la ciudad, lo que contribuyó a su preeminencia y dio como resultado mejoras en las áreas


circundantes. Creó además espacios abiertos de alta calidad, renovó el sistema metropolitano de parques y mejoró el patrón general de desarrollo en Buenos Aires.

No obstante, la relajación de los controles de calidad, el amplio alcance de los proyectos y la rapidez con que se han vendido los terrenos en ciertos momentos provocaron una reducción de los posibles ingresos que el proyecto hubiera podido

devengar en beneficio del sector público y redundaron en una disminución de la capacidad de redistribución de esta iniciativa. El acceso al crédito hubiera fortalecido la posición de la CAPM y permitido una programación cuidadosa de las ventas de los terrenos y de las mejoras en la zona. Resulta alentador que la ocupación residencial haya excedido en gran medida las proyecciones originales, con lo que se consolidó una tendencia de repoblar el centro de la ciudad, aunque el proyecto debería haber incluido un porcentaje de viviendas económicas.

Estos resultados revelan la complejidad de llevar a cabo múltiples iniciativas con el fin de obtener un resultado social equilibrado. Puerto Madero no logró incorporar una mayor combinación social, debido a que no se llevaron a cabo otras estrategias para el centro de la ciudad, como por ejemplo la recuperación de edificios del patrimonio histórico. Las futuras iniciativas de gestión de proyectos urbanos deberían contemplar factores que aseguraran la continuidad de las políticas. Dentro de este marco, resulta importante impulsar la participación entre los beneficiarios de intervenciones específicas, tales

como las viviendas económicas, ya que su participación y compromiso representan la garantía más sólida para la continuidad de las políticas.

Finalmente, el proyecto de Puerto Madero señala la capacidad que el estado ha demostrado tener al tomar la iniciativa de dirigir el proceso de desarrollo urbano. En este caso, el estado dejó a un lado su rol normativo y se hizo cargo de una iniciativa de redesarrollo importantísima. La CAPM demostró su capacidad de sustentar un complejo proyecto de regeneración urbana durante un tiempo prolongado y de mantenerse a flote en medio de un clima político turbulento y una grave crisis económica. La constitución de la empresa pública representa una innovación creativa en cuanto a la gestión urbana, ya que ofrece un claro ejemplo de cómo lograr el autofinanciamiento de un proyecto y la cooperación interjurisdiccional respecto del gobierno urbano. En este sentido, la experiencia de Puerto Madero sirve como un modelo convincente para la gestión urbana interjurisdiccional y reafirma el rol positivo que puede representar el estado en las iniciativas de planificación de la ciudad. 

Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.

SOBRE LOS AUTORES

ALFREDO GARAY fue secretario de planificación en Buenos Aires cuando comenzó el megaproyecto Puerto Madero, y todavía se desempeña en el directorio de la CAPM. Arquitecto y catedrático en la Universidad de Buenos Aires, Garay ha recibido numerosos premios nacionales e internacionales en los campos de gestión urbana y organización de intervenciones de gran envergadura. Contacto: garayhansen@gmail.com.

LAURA WAINER es arquitecta y planificadora urbana en Buenos Aires. En el año 2012, recibió la beca Fulbright, la beca internacional de investigación Delta Kappa Gamma y la beca del presidente de la New School de Nueva York. Contacto: wainer.laura@gmail.com.

HAYLEY HENDERSON se ha desempeñado como planificadora urbana en Buenos Aires y en Brisbane, Australia. En la actualidad, es candidata a un doctorado en planificación urbana en la Universidad de Melbourne, Australia. Contacto: hayleyhen@gmail.com.

DEMIAN ROTBART es arquitecto, planificador urbano y profesor adjunto de planificación urbana en la Universidad de Buenos Aires. Contacto: demian.rotbart@gmail.com.