

Ámbitos, instrumentos y parámetros de regulación de las grandes superficies del ocio y el comercio en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Lorena Vecslir Peri^{*}

Resumen

Pese a su importancia en la configuración del nuevo espacio urbano territorial, el planeamiento urbanístico no ha sabido acompañar la profusión y desarrollo de las grandes superficies del ocio y el comercio en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Más bien, la normativa se ha configurado *a posteriori* de la implantación, adaptándose a las demandas propias del mercado. Frente a esta problemática, la ponencia se propone analizar: la localización actual de los grandes centros de consumo a escala metropolitana; los instrumentos urbanísticos existentes para su regulación; las principales modalidades morfotipológicas con que se presentan; y los parámetros formales y funcionales que derivan de la normativa vigente. El objetivo final del trabajo es aportar nuevos argumentos y contribuir a la discusión en torno al instrumental necesario para la reorganización territorial del comercio desde un planeamiento urbanístico renovado.

Palabras clave: urbanismo comercial, comercio y planeamiento urbano, comercio y ordenamiento territorial, región metropolitana de Buenos Aires

^{*} Arquitecta, Doctora en Urbanismo. CONICET - Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

Introducción

La descentralización de un número creciente de actividades a los municipios de la segunda y tercera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)¹ es uno de los principales mecanismos a través de los cuales se construye el nuevo espacio urbano territorial. Paralelamente al proceso de suburbanización residencial (en forma de *countries* y barrios cerrados), en las últimas dos décadas se asiste a la descentralización de importantes segmentos del sector terciario (oficinas, sedes de empresa, bancos, hotelería) y a la “polarización” de grandes superficies comerciales suburbanas y equipamientos privados (educativos, sanitarios) en relación a la infraestructura viaria arterial (red metropolitana de autopistas).²

La concentración de las actividades comerciales redimensionadas (grandes superficies), así como de ciertos servicios personales y ofertas de ocio y restauración, dan lugar a la configuración de "nuevas subcentralidades" periféricas, complementarias al mosaico de fragmentos residenciales o laborales especializados (López de Lucio, 1996).

A la importancia cuantitativa de este tipo de crecimiento, reflejada en las más de 70 aperturas de hipermercados, 39 *shopping centers*, 29 *home centers*, y 33 multicines registrados entre 1982 y 2010 (figura 1), hay que añadirle el cambio en su lógica localizativa. Desde el punto de vista territorial, en comparación con la década del '90, existe un mayor crecimiento de centros comerciales y de ocio en el GBA y el eje norte que en la CABA, “(...) colaborando en la conformación de un nuevo tipo de

¹ Se entiende por RMBA las siguientes jurisdicciones: a) Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con un área de 200 km² y una población actual de alrededor de 3.100.000 habitantes; b) Gran Buenos Aires (GBA), conformada por 24 *partidos* (departamentos o municipios) que forman la 1° y 2° corona de la aglomeración; y c) el resto de la RMBA o 3ª corona, integrada por 16 partidos, con un área aproximada de 15.800 km² y una población actual de 1.600.000 habitantes. En conjunto, la RMBA comprende un área de 19.680 km² y una población actual aproximada de 13.700.000 habitantes. La expresión AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), se utilizará para denominar al conjunto CABA+GBA, y la expresión RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires), para el conjunto total de la aglomeración.

² “A manera de imán, carreteras y autopistas juegan el rol de *atractores* de ciertas piezas urbanas que, aunque con características específicas según el contexto territorial de implantación, encuentran en las mismas nuevas ventajas posicionales, diferentes y alternativas a las de la ciudad compacta” Vecslir Peri, L. (2007).

suburbio, de unas formas de urbanización y suburbanización más dispersas, así como en la redefinición de factores de localización de otras actividades económicas y de la función residencial” (Vecslir, Ciccolella, 2009).

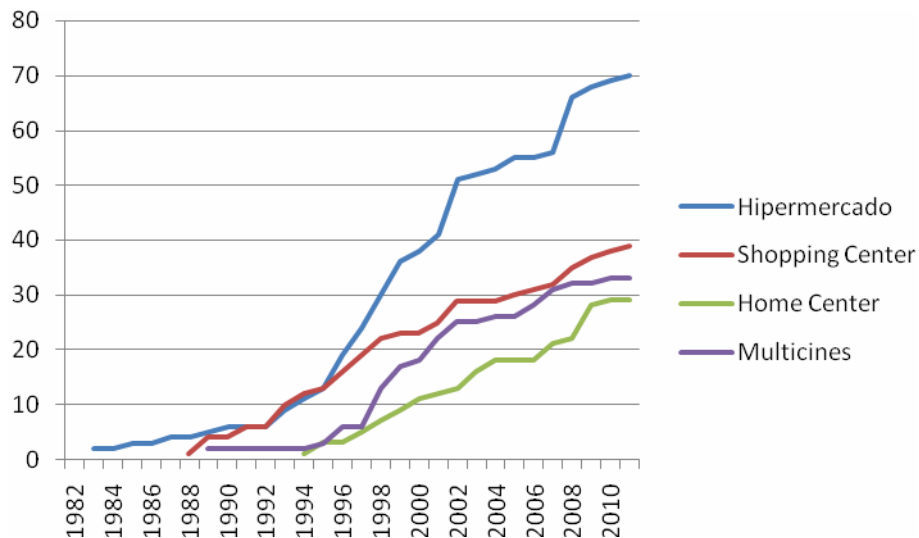


Figura 1: Evolución de los centros del ocio y el consumo en la RMBA. Elaboración propia

El cambio en el patrón de implantación y, como veremos, el cambio de formatos o su evolución tipológica, no resulta, sin embargo, en una mayor integración con el entorno inmediato. A escala local, la facilidad de acceso peatonal o a través del transporte colectivo, el carácter público de la vialidad y el espacio libre, y las relaciones morfológicas con el tejido o paisaje del contexto, se alteran para dar prioridad a la movilidad particular, la propiedad, gestión, conservación y vigilancia privada del espacio, y la especialización/homogeneización de las nuevas fórmulas comerciales (López de Lucio, 2006).

Pese a la importancia del fenómeno, el planeamiento urbanístico no ha sabido acompañar el desarrollo de las grandes superficies del ocio y el comercio. Más bien, la normativa se ha configurado *a posteriori* de la implantación, respondiendo a las demandas propias del mercado, o se ha adaptado de forma simplista a la regulación vigente para otros usos. Por un lado, la inexistencia de marcos vinculantes de planificación comercial en ámbitos superiores al municipal, impide ejercer un control eficaz a nivel de las áreas urbanas o metropolitanas funcionales definidas por las actuales condiciones de movilidad. Por otro, a escala de partido o municipio, la

ventaja en términos económicos que supone la implantación en zonas periurbanas u obsoletas, sin una regulación específica inicial, así como los inconvenientes generados a nivel de tráfico, contaminación, competencia con otras formas comerciales, etc., no suelen ser compensados, por parte de las empresas, con la cesión de espacio libre y equipamiento público, o con la asunción de los costes de urbanización (accesos, vialidad primaria y secundaria, infraestructura de servicios).

Frente a esta problemática, la ponencia se propone analizar: 1) la localización de las grandes superficies del ocio y el comercio³ en la RMBA; 2) los instrumentos urbanísticos existentes para su regulación; 3) las principales modalidades morfotipológicas con que se presentan; y 4) los parámetros formales y funcionales que derivan de la normativa vigente. El objetivo final del trabajo es aportar nuevos argumentos y contribuir a la discusión en torno a las figuras y parámetros necesarios para la reorganización territorial del comercio desde un planeamiento renovado.

1. La localización de las grandes superficies del ocio y el consumo en la RMBA

La distribución territorial de las grandes superficies del ocio y el comercio nos dibuja un mapa (figura 3) en el cual los hipermercados se localizan de manera relativamente homogénea en toda la región. Mientras que en un inicio (años '80) el patrón de implantación de las grandes cadenas internacionales (Carrefour, Jumbo) y nacionales (Norte, Coto y Tía SA) tiende a vincularse a los sectores con mayor nivel de ingresos: CABA y zona norte del CUB, a partir de mediados de los '90 se produce una importante fase de expansión con la llegada de nuevos competidores extranjeros (cadena estadounidense Walmart), se genera una explosión de nuevas aperturas o "hipermercadización" (Ciccolella, 2000) y la expansión de las áreas de influencia hacia la zona oeste y sur de la RMBA (Gutman, 1997 y Ciccolella, 2000). Actualmente, se registran 26 hipermercados en la CABA, 18 en zona norte, igual cantidad en zona sur, y 11 en zona oeste (figura 2).

³ En términos metodológicos, se ha acotado el estudio a los formatos comerciales de la *gran distribución alimentaria* (GD) de la RMBA mayores a los 2.500 m² (hipermercados), quedando excluidos autoservicios (con una superficie de venta hasta 350 m²) y supermercados (entre 350 y 2.500 m²). También hemos considerado grandes superficies comerciales (a partir de los 2.500 m²) con otro tipo de oferta, tales como: centros comerciales (*shopping centers*), superficies especializadas (*home centers*), e instalaciones para el ocio (multicines).

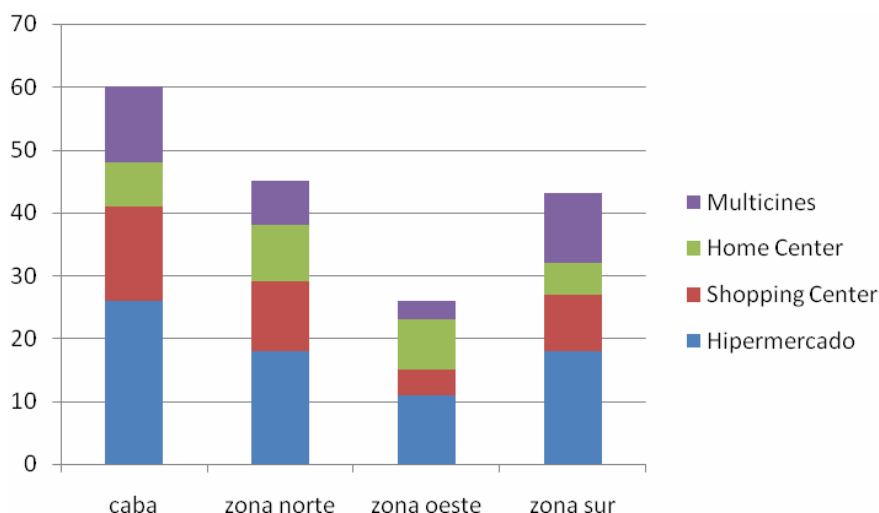
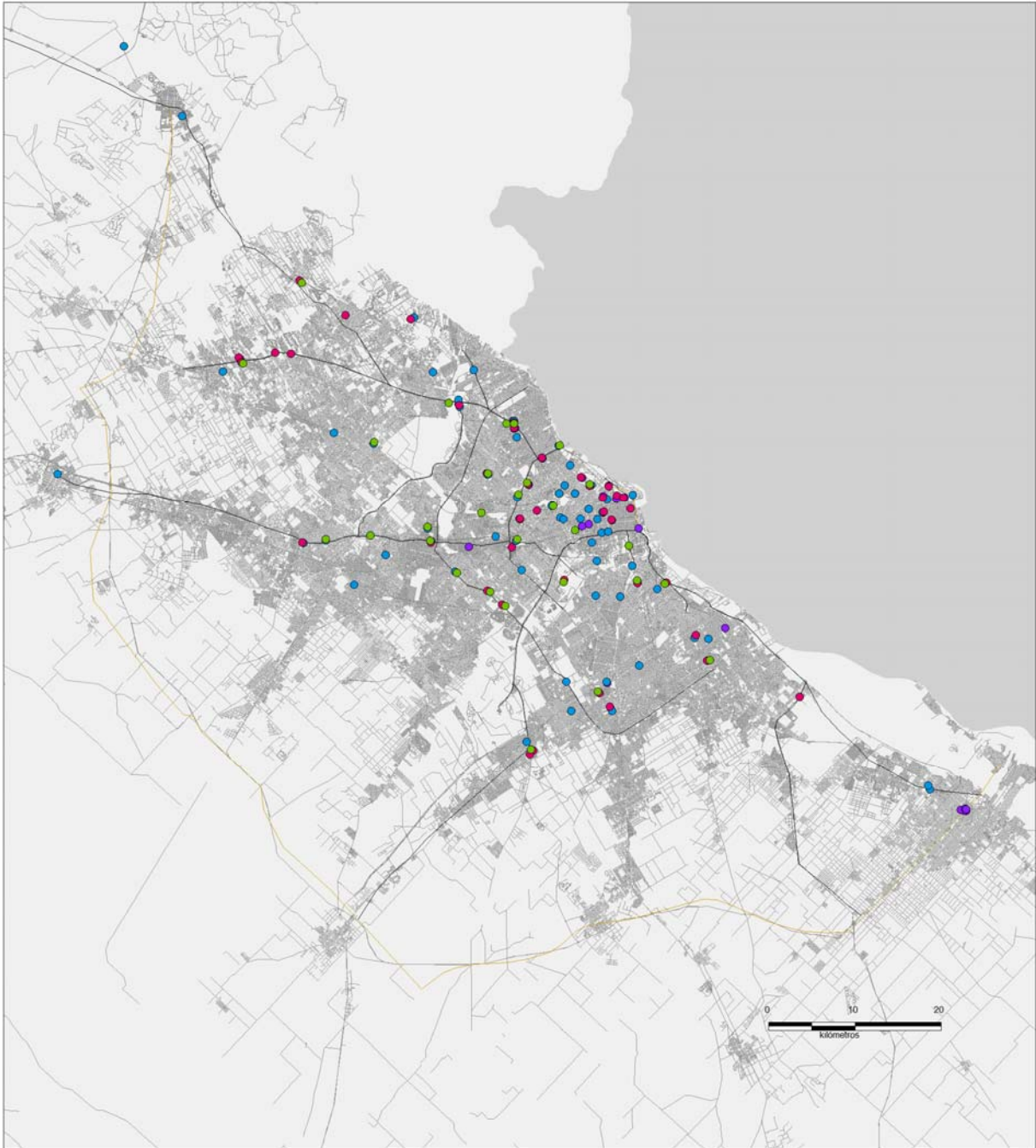


Figura 2: Localización de los centros del ocio y el consumo en la RMBA. Elaboración propia

A semejanza de los hipermercados, los primeros *shopping centers* privilegian localizaciones centrales, cercanas a los principales distritos comerciales (Patio Bullrich, Alto Palermo, Galerías Pacífico, Shopping Spinetto) o asociadas a los sectores de mayores ingresos (ej. Soleil Factory y Unicenter en San Isidro). En un segundo momento, continúan implantándose en la CABA y surgen paralelamente nuevos focos de localización en el conurbano, especialmente en torno al Camino de Cintura (emplazamientos casi equidistantes) donde existen densidades de población considerables (Vecslir, Ciccolella, 2009). Entre las últimas inauguraciones (DOT Baires Shopping, Paseo Pilar, Maschwitz Mall, etc.) destaca la polarización de centros en relación al Acceso Norte (en el cruce con la Gral. Paz, y en los Ramales Escobar y Pilar). De los *shopping centers* existentes en la región metropolitana⁴, 15 se encuentran ubicados en la CABA, 11 en zona norte, 8 en zona sur y 4 en los municipios de la zona oeste.

⁴ Datos extraídos de la Cámara Argentina de Shopping Centers (CASC), a los que se han añadido tres centros comerciales más en el Gran Buenos Aires (La Escala, Hudson Plaza Comercial y Boulevard Shopping). Respecto a los *shoppings* de la CABA asociados a la CASC, no se ha tenido en cuenta la Galería Gral. Güemes por su superficie, y el Village Caballito y Recoleta se han considerado centros de ocio.



- Superficie especializada (*home center*)
- *Shopping center*
- Hipermercado
- Centro de ocio (multicines)

- AUTOPISTA
- AUTOPISTA PROYECTADA

Figura 3: Distribución territorial de los centros del ocio y el consumo en la RMBA. Elaboración: Mariana Figueroa en base a relevamientos propios

Respecto a la geografía locacional de los *home centers* (superficies especializadas en artículos para el hogar) destaca su tendencia a localizarse junto a otras grandes superficies de ocio y consumo, configurando “parques comerciales” (Walmart-Village Cinemas-Easy en el Parque comercial Avellaneda, Jumbo-Easy en el Portal Lomas, Carrefour-Sodimac en Villa Tesei, etc.). Las principales cadenas, Easy (de capitales germano-chilenos perteneciente al Grupo Cencosud) y Sodimac (de capitales chilenos perteneciente al Grupo Falabella), se instalan en la región en los años 1993 y 2008 respectivamente. Como puede observarse en las figuras 2 y 3, a diferencia de los otros formatos, el mayor número de implantaciones no se encuentra en la CABA (7 en total) sino en la zona norte (9) y oeste (8), mientras que los 5 restantes se localizan en la zona sur.

Finalmente, en relación a los centros de ocio (multicines), existe un cambio a partir de la llegada a la RMBA, en 1997, de las cuatro cadenas de capital extranjero Hoyts General Cinemas, Village Cinemas, Cinemark y Cines Showcase. Desde esa fecha hasta la actualidad dichas compañías han inaugurado 23 multicines (con un total de 228 salas). Entre los grupos nacionales cabe destacar el Atlas Cines (presente en los *shoppings* Alto Avellaneda, El Solar y Patio Bullrich), Cinema La Plata (con un total de 5 complejos y 15 salas) y Cinema Devoto, que sumados a las cuatro cadenas extranjeras, presentan 11 complejos multipantalla en la zona sur, 12 centros en la CABA, 7 en zona norte, y 3 en zona oeste (ver figuras 2 y 3).

2. Los instrumentos vigentes de regulación urbanística

En la actualidad, existen en la RMBA dos niveles de regulación que inciden de manera más o menos directa en el desarrollo de grandes superficies comerciales:

- A nivel provincial, la Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, sancionada en 1977 y actualmente en discusión, que limita indirectamente estos crecimientos desde la factibilidad de servicios y capacidad de dotación de equipamiento comunitario, así como desde la intensidad de ocupación.

La Ley 12573, también de alcance provincial, regula la instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de las grandes superficies, así como de los establecimientos comerciales que conformen una cadena de distribución, y los comercios mayoristas que realicen ventas minoristas.

- A nivel municipal, el Código de Planeamiento Urbano (CPU) de la CABA rige las nuevas implantaciones, detectándose diversos tipos de zonificación (NE-normas especiales, E-equipamiento especial, AE-arquitectura especial, U-urbanizaciones determinadas, etc.) que más bien se adecuan al complejo comercial en cuestión.

En el resto de municipios, según el grado de desarrollo en materia de planeamiento, sirven como instrumentos complementarios de regulación:

- la delimitación preliminar de áreas, el Código Urbano y zonificación según usos, o el Plan de Ordenamiento Urbano;
- y las ordenanzas sectoriales de regulación de la actividad comercial.

Si bien son muy pocos los municipios que cuentan con Códigos y Planes de Ordenamiento Urbano actualizados que contemplen este tipo de implantaciones, existen casos como el municipio de La Plata o Malvinas Argentinas que pueden servir de referencia en algunos aspectos para futuras renovaciones del instrumental disciplinar. Frente a la falta de operatividad de los ámbitos de regulación existentes (administrativos en lugar de áreas funcionales), y a la escasez o parcialidad de la normativa vigente en el control de los aspectos formales o funcionales de las grandes superficies, se estudian además otros ámbitos e instrumentos representativos de regulación en Argentina como la Ley 12069 de la Prov. de Santa Fe, o la Ordenanza 9843 en la ciudad de Córdoba.

En relación a la localización de las grandes superficies comerciales, a partir de los instrumentos analizados se detectan los siguientes temas o problemas, objeto de regulación:

Áreas urbanas o semiurbanas

La Ley 12573 de la Prov. de Buenos Aires fija una relación entre la superficie de venta del emprendimiento y la población del municipio donde se asienta, en base a la cual se define el concepto de gran superficie comercial. Los valores establecidos sirven a la vez como límite para la instalación de grandes superficies en áreas urbanas o semiurbanas, debiendo localizarse, en caso de superarlas, en áreas complementarias o zonas de uso específico.

Dentro de este marco, a nivel municipal, una Ordenanza del partido de La Plata, promulgada en febrero de 1998, es pionera en la restricción de la radicación de grandes superficies comerciales en áreas urbanas o sobre avenidas y rutas de acceso a la ciudad, lo cual ha resultado en la ausencia de *shopping centers* y la permanencia de los dos únicos grandes hipermercados (Walmart y Carrefour), anteriores a la ordenanza, localizados en predios colindantes entre el Camino Centenario y el Camino Gral. Belgrano.

Superficie máxima cubierta y participación de mercado

Nos interesa mencionar en este punto, la Ley 12069 de la Prov. de Santa Fe ya que suma a los anteriores parámetros, basados en la relación superficie-población, los conceptos de “superficie máxima cubierta”, “área de influencia”.y “región comercial”. La “superficie máxima cubierta” se define como aquella resultante del divisorio entre la cantidad total de habitantes (dispuesta por el último Censo Nacional de la localidad donde el emprendimiento comercial procure radicarse) y el coeficiente ocho (8). Así, ninguna firma comercial puede superar el 30 % de la totalidad de la superficie máxima cubierta en un mismo municipio, o controlar más del 30% del mercado en un sector o rubro determinado, buscando evitar el monopolio de las grandes cadenas.

Área de influencia

Aunque se trate de un parámetro desactualizado, ya que los estudios de mercado no miden las distancias en km sino en tiempo de comunicación según la infraestructura de relación entre la superficie comercial y sus potenciales consumidores, resulta de interés la consideración que hace la misma Ley del “área de influencia” de una unidad comercial, entendida como el ámbito comprendido por un radio de 25 km desde el punto donde esté establecida o pretenda establecerse.

Límite de otra comuna - Regiones Comerciales

La contigüidad urbana y la obsolescencia de los límites administrativos para ejercer nuevas formas de *governanza* metropolitana es un tema no ajeno a la regulación de las grandes superficies comerciales. El *shopping* Unicenter entre Vicente López y San Isidro, o el conjunto Cinemark-Carrefour-Sodimac entre Malvinas Argentinas y

San Miguel, entre otros, evidencian los conflictos que generan las externalidades positivas y negativas en ambos municipios. Como antecedente a esta discusión encontramos, por ejemplo, la Ley 12.084 de habilitación de grandes superficies comerciales (enero de 1998, Prov. de Buenos Aires) la cual establecía que cuando la instalación de estos establecimientos se pretendiese realizar a una distancia inferior a los 6 km del límite de otra comuna, el municipio en que se gestionase la radicación debía solicitar a aquella la pertinente autorización.⁵

Paralelamente, la Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo contempla la posibilidad de elaborar planes interjurisdiccionales entre municipios vecinos (artículo 81), que serviría de marco para futuras normativas, políticas y/o intervenciones que aborden problemáticas urbanas de carácter supramunicipal, entre éstas la implantación y configuración de los nuevos centros del ocio y el comercio.

Por último, en consonancia con lo anterior, resulta significativa la división territorial que realiza la mencionada Ley 12.069 de la Prov. de Santa Fe en 14 “regiones comerciales”, como ámbitos de actuación de los Consejos Asesores Regionales, con incidencia específica sobre el desarrollo de los respectivos Planes Territoriales.

3. Las principales modalidades morfotipológicas

A partir del análisis de las grandes superficies del ocio y el comercio de la RMBA, en un trabajo anterior realizamos una tipificación centrada básicamente en sus modalidades de implantación y destino funcional: desde el objeto aislado (en forma de hipermercado, *home center* o centro de ocio) hasta la configuración de nodos y corredores comerciales, pasando por modalidades intermedias como *shoppings*, parques comerciales o centros comerciales a cielo abierto (figura 4). En esta ponencia se retoman aquellas categorías, considerando que del entendimiento de estas u otras similares pueden derivarse pautas o normas más ajustadas a los casos

⁵ Este artículo fue vetado, entre otros de la mencionada norma, por no “compadecerse adecuadamente con las características de los numerosos distritos del llamado conurbano bonaerense, de escasa superficie territorial y gran concentración demográfica, donde su mantenimiento forzaría a la intervención y decisión sucesiva en el trámite de habilitación de tres o más comunas, de acuerdo con el procedimiento normado en el precepto, de muy dificultoso o imposible cumplimiento” (Decreto N°174/1998)

existentes y más preocupadas por su configuración formal y funcional, que por los cambios de zonificación y aprovechamiento del suelo.

El gran contenedor especializado

La primera categoría se refiere al objeto individual que se implanta en cualquier tipo de tejido consolidado o en áreas de urbanización dispersa, siempre manteniendo la alta accesibilidad desde el transporte individual y la disponibilidad de suelo para estacionamientos en superficie o subterráneos.

- **Hipermercados:** Establecimientos en régimen de autoservicio con una oferta que incluye el sector cotidiano así como otros complementarios (textil, bricolaje, electrodomésticos, etc.); y que suelen diferenciarse entre pequeños (entre 2.500 y 4.999 m²), medianos (entre 5.000 y 9.999 m²) y grandes (más de 10.000 m²). En la RMBA las principales cadenas que han adoptado este formato son: Carrefour, Jumbo, Coto y Walmart.⁶
- **Home centers:** Establecimientos con una oferta de productos especializados en la construcción, remodelación y equipamiento de la casa y el jardín, y una superficie de venta mayor a 1.000 m². En el caso de la RMBA esta modalidad está representada principalmente por las firmas Easy y Sodimac.⁷
- **Multicines:** Complejos de salas pequeñas de proyección simultánea, pertenecientes a cadenas nacionales e internacionales. Se localizan dentro de los principales *shoppings* urbanos y suburbanos, en parques comerciales, o constituyendo en sí mismos “centros de ocio” (Showcase Norcenter, Showcase Haedo, Village Caballito, Village Pilar, Village Recoleta); sumando a la exhibición de películas, pistas de *bowling*, juegos infantiles, patio de comidas, locales comerciales (librería, disquería, locales de moda), etc.

⁶ Respecto a las últimas fusiones, cabe destacar la compra de Norte por el grupo Carrefour en el año 2000, la de Disco-Vea en el 2004 por Jumbo, y finalmente la de Auchan por Walmart en el año 2007.

⁷ Excepto la sucursal de Fravega localizada en San Isidro frente a Unicenter (Big Fravega), el resto de hipermercados de artículos para el hogar (Falabella, Hiper Rodo), o de decoración (ej. Carrefour Home) no se han incorporado al estudio por no asumir la superficie de venta requerida.

Del big box al complejo comercial y de ocio

A partir de los '90 y preferentemente en áreas urbanas no consolidadas, surgen nuevas modalidades en las que la tradicional "caja de zapatos" (*big box*) da paso progresivamente a la generación de conjuntos edificados más complejos, destinados al ocio y el consumo y gestionados de manera unitaria. Modalidades que, con mayor o menor eufemismo terminológico (ej. uso del término *parque*), vienen a responder a la necesidad de llenar de contenido urbano la baja calidad arquitectónica y urbana de los modelos anteriores, suplementando sus funciones (incorporación del ocio), incrementando sus dimensiones y/o enriqueciendo su diseño.

- Centro comercial o *shopping center*: Establecimientos minoristas integrados en un único edificio y gestionados unitariamente, que normalmente se agrupan en torno a un hipermercado o tienda departamental, "locomotora" del conjunto (Carrefour en Soleil Factory, Falabella/Walmart en DOT Baires y en Alto Avellaneda, Falabella/Jumbo en Unicenter, Carrefour en Paseo Alcorta, etc.).
- Parque comercial: Establecimientos minoristas en edificios independientes, que comparten un mismo emplazamiento, la imagen comercial, el estacionamiento y otros servicios. Normalmente el conjunto incluye un hipermercado, un *home center* y un centro de ocio (Walmart-Easy-Village Cinemas en Avellaneda; Hoyts-Coto en Temperley; Cinemark-Carrefour-Sodimac en Malvinas Argentinas, Cinemark-Walmart-Easy en San Justo; Easy-Walmart en La Tablada, etc.)
- Centro comercial a cielo abierto o *shopping village*: Locales comerciales organizados en hilera frente a una calle o paseo peatonal, imitando la configuración del eje comercial tradicional y, a veces, simulando el lenguaje o tipología arquitectónica de un "pueblito de compras" (Factory Quilmes, Factory San Martín, Las Palmas del Pilar, Torres del Sol, Paseo Pilar, Hudson Plaza Comercial, etc.). Se localizan preferentemente en proximidad de áreas residenciales de baja densidad y en centros turísticos importantes.

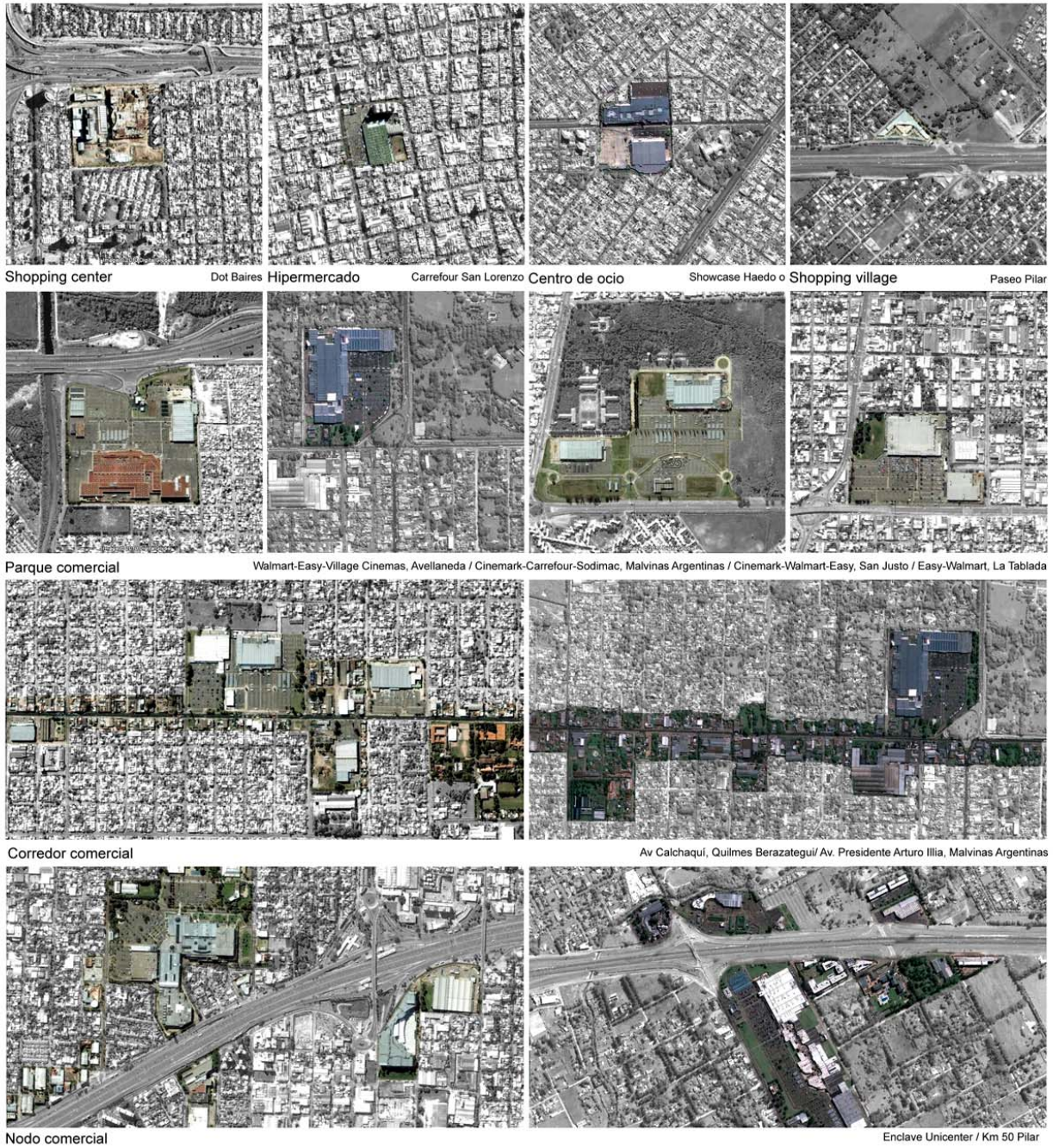


Figura 4: Tipologías de los centros del ocio y el consumo en la RMBA. Elaboración propia

Las sinergias emergentes

Otra forma de agrupación consiste en la localización espontánea (en el sentido que no deriva de decisiones urbanísticas) de ciertas actividades que, gestionadas de manera independiente, conviven buscando sinergias en un mismo sector urbano. Preliminarmente identificamos dos formas de sinergias emergentes:

- Corredor comercial: Se trata de una tipología relativamente tradicional que se encuentra en muchos accesos a ciudades o centros urbanos, concentrando cierto tipo de comercio especializado de proximidad (concesionarias automotrices, talleres mecánicos, repuestos de automóvil, materiales de construcción, bricolaje, maquinarias agrícolas, viveros, etc.) y actividades comerciales mayoristas o de pequeña industria (muebles, cerámica, etc.). Algunas actividades innovadoras (sedes bancarias, servicios logísticos, pequeños centros de negocios), incluyendo las formas comerciales anteriormente descritas, suelen implantarse en estos corredores que presentan una clara configuración de tipo lineal, buscando la accesibilidad y el efecto “vitrina” de los mismos. Entre otros, la Av. Calchaquí en los municipios de Quilmes y Berazategui y Av. Presidente Arturo Illia en Malvinas Argentinas constituyen ejemplos de esta modalidad en la RMBA.
- Nodo comercial: Otra variedad más “americanizada” de nuevas configuraciones y sinergias territoriales, son las centralidades comerciales de configuración nodal: Se distinguen de las anteriores por la disposición concentrada (en forma de nube) de las edificaciones e instalaciones en los puntos de máxima accesibilidad (enlaces viarios y/o accesos urbanos), por tratarse de aglomeraciones localizadas en áreas donde no existía mayormente la función comercial, y por la presencia de grandes superficies comerciales y de ocio (hipermercado, *home center*, multicines, etc.) que, a manera de un parque comercial extendido, actúan como “locomotoras” o atractores de la actividad empresarial (oficinas, edificios corporativos), de grandes equipamientos privados (universidad, clubes deportivos, centros de salud), e incluso del alojamiento temporal (hotel, suites). Sirven como ejemplo en el Corredor Norte, el enclave entorno al *shopping* Unicenter y Norcenter (ex Showcenter), y el llamado “km 50” en el ramal Pilar (a partir de los centros comerciales Torres del Sol, Las Palmas del Pilar y Village Pilar).

4. Parámetros de regulación formal y funcional

En comparación con la velocidad del crecimiento y complejidad tipológica con que se desarrolla el proceso de modernización comercial en la RMBA, el análisis de la normativa vigente devela muy pocos avances en el control formal y funcional de los nuevos artefactos del ocio y el comercio.

Relación entre superficie de venta y población, carácter colectivo y otras especificidades tipológicas

Tal como se mencionaba anteriormente, la Ley 12573 (Prov. de Buenos Aires) establece una relación entre superficie de venta y población del municipio afectado por la implantación comercial⁸. Las superficies que delimita la ley son las destinadas a exposición y venta de productos, incluidas las zonas donde funcionan las cajas y el espacio de entrada/salida del establecimiento.⁹

Matizando los parámetros de tipo cuantitativo, la Ley 12069 (Prov. de Santa Fe) incorpora el concepto de “carácter colectivo” del establecimiento o centro de compras, dado por “un conjunto de puntos de venta instalados en un mismo predio, parque o edificación”, según el cual las modalidades de parque comercial, *shopping center* o *shopping village* se consideran grandes superficies comerciales independientemente de su tamaño.

A escala municipal, la Ordenanza 9843 de la ciudad de Córdoba, nos ofrece asimismo una clasificación tipológica pormenorizada que resulta de interés de cara a una regulación más acorde a las características y necesidades específicas de cada formato. La normativa diferencia “centros comerciales”, “centros de compras”, “hipermercados” e “hipercentros” en base a: la presencia o no de un supermercado;

⁸ La ley considera grandes superficies comerciales aquellas que realicen venta minoristas y que tengan: más de 500 m² de superficie en municipios de hasta 50.000 habitantes; una superficie superior a los 900 m² en municipios entre 50.000 y 300.000 habitantes; y superficies de más de 1.800 m² en municipios de más de 300.000 habitantes.

⁹ Los depósitos de almacenamiento, situados o no en el mismo recinto comercial, se rigen por las mismas disposiciones que las grandes superficies comerciales cuando superan el 50% de la superficie de exposición y ventas del establecimiento comercial al que proveen.

la relación entre la superficie del mismo y la del resto de los locales comerciales, servicios, y actividades de ocio; y la superficie total del predio o parcelas ocupadas.

Índices de ocupación, retiros y restricciones de altura

El CPU de la CABA, en cambio, no establece una zonificación específica para las grandes superficies comerciales sino que “normativiza” de manera especial cada caso, adaptando los parámetros urbanísticos (FOT, FOS, retiros y restricciones de altura) a proyectos predeterminados. Así, encontramos zonas de “arquitectura especial” por su carácter histórico (Galerías Pacífico, Patio Bullrich), “equipamientos especiales” (ex Mercado del Abasto, Dot Baires), “normas especiales” (Easy Jumbo Palermo, Alto Palermo), “urbanizaciones determinadas” (Paseo Alcorta), etc.

En el resto de la región, la ambigüedad de la Ley 8912 (con parámetros genéricos de FOT y FOS máximos para uso comercial) y de los códigos y planes municipales vigentes respecto a la regulación de las grandes superficies del ocio y el comercio, se traduce en su indiferencia localizativa, enmarcada casi en cualquier tipo de zonificación: zona residencial de transición media alta (Showcenter Haedo), zona industrial (Plaza Oeste Shopping), urbanización espacial (Unicenter), etc.

Algunas pocas excepciones, como el Código Urbano del municipio de Malvinas Argentinas (aprobado en el 2006), fijan parámetros específicos de regulación. Este instrumento, por ejemplo, establece dentro de las zonas comerciales, la categoría de “centro nodal”, definida como “el tejido cuyo sentido predominante es el de contenedor comercial, servicios gastronómicos, servicio de atención a la circulación vehicular, de esparcimiento social y cultural, en parcelas de grandes superficies”, que se aplica al nodo comercial y de servicios contiguo a la ruta 202 y estación Gral. Lemos (Cinemark-Carrefour-Sodimac). Los indicadores de aprovechamiento urbanístico del terreno son los de densidad máxima, FOS y FOT, fijados en 600 hab/Ha, 0.6 y 1.8 respectivamente, cuando la parcela cuenta con conexión a la red de agua y desagüe cloacal, y en 150 hab/Ha, 0.6 y 0.8, cuando la parcela no posee alguno de estos servicios. Se establece superficie, ancho mínimo y coeficiente de absorción de la parcela (2000 m², 35 m y 0.20), y se fijan algunas condiciones de arbolado externo e interno. La tipología de edificación es edificio exento con 6 m de retiros perimetrales y una altura máxima de 19 m.

Cabe destacar que la búsqueda de criterios o parámetros de regulación por categoría o modalidad tipológica no impide fijar adicionalmente directrices particularizadas de relación de la edificación con su contexto de implantación. En este sentido, volviendo al ámbito de la CABA, nos interesa señalar las cesiones de terreno efectuadas por las empresas promotoras del Paseo Alcorta o del Alto Palermo shopping, entre otros ejemplos, destinadas “permeabilizar” los proyectos con la apertura de las calles Cavia y Arenales (autorizando en este último caso la realización de un cruce peatonal elevado, y constituyendo una servidumbre de paso gratuita a perpetuidad).

Usos predominantes, complementarios y requeridos

De acuerdo con la zonificación adoptada, los códigos y planes urbanos municipales suelen diferenciar entre usos predominantes, complementarios y requeridos. Los primeros incluyen el comercio y, en general, la recreación (entretenimientos, juegos infantiles, cines, etc.). Los usos complementarios contemplan los servicios¹⁰, la posibilidad de incorporar oficinas y su compatibilidad con algunas tipologías residenciales y categorías productivas. Como usos requeridos encontramos el estacionamiento y los espacios de carga y descarga.

En el código mencionado del municipio de Malvinas Argentinas, los usos predominantes para la zona centro nodal son el comercio minorista, el comercio mayorista, y el comercio dedicado a la venta de materiales de construcción, así como los servicios comerciales básicos, del automotor, recreativos (salas de juego, bingos, juegos electrónicos, lugares bailables, bares o restaurantes, casas de fiesta, etc.), financieros, de transporte, estaciones de servicio, y playas de estacionamiento. Se establece como uso complementario, el productivo (categoría I), y los requerimientos de estacionamiento y espacios de carga y descarga se fijan para cada uso en particular.

¹⁰ De hecho, empiezan a surgir nuevos formatos bajo el concepto de “centro comercial de cercanía” (ej. Maschwitz Mall en el km 42,5 de la Panamericana, ramal Escobar), que intentan cubrir las necesidades diarias de compra y servicios de los habitantes de las urbanizaciones privadas, incorporando además de los locales comerciales tradicionales, farmacias, bancos, correo, despachos profesionales, centro médico, etc.

5. Reflexiones finales

La emergencia de centros, polaridades o concentraciones ocio comerciales resulta sin duda un fenómeno de gran importancia en la configuración del espacio urbano territorial contemporáneo de la RMBA. El análisis de su relación con la normativa urbanística vigente evidencia la necesidad de un planeamiento renovado, orientado a la reorganización territorial del ocio y el comercio, tanto a nivel de región como a escala municipal, que permita localizar y cuantificar las reservas de suelo destinadas a estas actividades, así como establecer criterios generales para las implantaciones existentes y propuestas. Dentro de este marco, con el objetivo de contribuir al debate ya iniciado en nuestro medio sobre las posibles políticas o acciones hacia un planeamiento actualizado de los nuevos espacios del comercio y el ocio, se enuncian algunas consideraciones preliminares.

Sobre los instrumentos

- La necesidad de un plan de escala territorial, acordado entre las administraciones municipales, para un desarrollo coordinado de los futuros centros y subcentros de consumo con los servicios y las redes de infraestructura existentes y previstas.
- La competencia entre territorios municipales en la atracción de estos usos, y la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración intermunicipal, redistribuyendo y compensando las cargas y beneficios, a fin de racionalizar las nuevas implantaciones, reduciendo la fragmentación y el consumo de suelo.
- La pertinencia de promover paralelamente, políticas de recuperación, mantenimiento y potenciación de los centros tradicionales y las áreas comerciales existentes, ampliando, en la medida de lo posible, la oferta de equipamientos, espacios públicos y los servicios a las personas.
- Las plusvalías generadas por el cambio de zonificación y/o aumento de los índices de aprovechamiento del suelo, las cuales sugieren el empleo de mecanismos de colaboración público-privada y la cesión de espacios libres y equipamientos comunitarios, así como la realización de la infraestructura y vialidad local, por parte de las empresas.

Sobre la localización:

- El impacto sobre las estructuras comerciales existentes y la necesidad de alcanzar un nivel de equipamiento comercial equilibrado entre las diferentes formas de distribución, estableciendo complementariedades con los ejes y las zonas comerciales tradicionales de la ciudad compacta.
- A partir de lo anterior, la definición no solo de un nuevo escenario de organización de la actividad comercial, sino también, más en general, de rearticulación de la relación entre nodos y “corredores”, existentes y en proyecto, dentro de un esquema territorial en red.
- La falta de relación entre las grandes superficies comerciales y la red ferroviaria o recorridos de autobuses, y la importancia de prever su accesibilidad mediante los medios de transporte público.
- La búsqueda de un planeamiento “propositivo” que potencie o promueva (mediante premios) determinadas localizaciones metropolitanas (centros o subcentros comerciales) a fin de corregir déficits de dotación comercial y evitar la movilidad de población y sobrecarga de las infraestructuras públicas.

Sobre la forma y la función

- La ausencia de categorías (zonas) actualizadas del uso ocio-comercial en los CPU a partir de las cuales regular las especificidades de cada formato.
- La escasa atención al diseño del espacio público y espacio libre colectivo.
- La gran cantidad de espacio destinado al viario y a la dotación de plazas de estacionamiento, y el necesario proyecto local de continuidad y diseño de calles.
- La posibilidad del trabajar con el volumen arquitectónico, su materialidad (transparencia de la fachada, sistemas constructivos), la relación con el tejido del entorno (alturas y alineaciones) y con los elementos paisajísticos o naturales existentes (arbolado, visuales, cursos de agua, topografía, etc.).
- Los rubros que componen la nueva implantación comercial y sus efectos de competencia o sinergias con el comercio existente.
- La importancia del *mix* funcional y de prever en el diseño la agregación de funciones complementarias a la comercial (equipamientos públicos, oficinas, servicios, alojamiento temporal, etc.).

Bibliografía

Ciccolella, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años 90", en *Revista Latinoamericana de Estudios urbanos y Regionales EURE*, N° 76, Santiago de Chile.

Ciccolella, P. (2000). *Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en Argentina en los años noventa*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 7, 459-496.

Gutman, G. (1997). *Transformaciones recientes en la distribución de alimentos en la Argentina*. Buenos Aires: SAGPyA.

López de Lucio, R. (1996). *Centros urbanos frente a nuevas centralidades comerciales. Un análisis del sur metropolitano de Madrid*. Cuadernos de Investigación Urbanística nº 14. Madrid: Instituto Juan de Herrera, Universidad Politécnica de Madrid.

López de Lucio, R. (2006). *Espacio público e implantación comercial en la ciudad de Madrid: calles vs grandes superficies*. Cuadernos de Investigación Urbanística nº 23. Madrid: Instituto Juan de Herrera, Universidad Politécnica de Madrid.

Vecslir Peri, L. (2007). *Paisajes de la nueva centralidad*. Revista Urban nº12. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, 34-55.

Vecslir, L.; Ciccolella, P. (2009). *Nuevos territorios del ocio y el comercio en la región metropolitana de Buenos Aires (1990-2008)*. Mendoza: Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo.