

Medición de impacto socio-económico y ambiental generado por la instalación de grandes superficies comerciales

María Teresa López, María Victoria Lacaze, Natacha Gentile, Daniela Calá, Guillermo Volpato

Unidad Ejecutora: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UNMDP

E-mail: mtlopez@mdp.edu.ar

Entidad Adoptante: Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires

Resumen

El objetivo de este artículo es, por un lado, presentar las disposiciones más importantes de la normativa que regula la instalación y modificación de grandes superficies comerciales y, por otro, describir el rol de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales en la realización de este tipo de estudios.

Desde fines del año 2000 la instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de grandes emprendimientos comerciales, en la Provincia de Buenos Aires, se encuentran regulados por la Ley Provincial N° 12.573 y las normas reglamentarias (Decretos PEP N° 4280/00, N° 902/01 y N° 2372/01, así como la Resolución N° 54/02). Esta ley se refiere a Grandes Superficies Comerciales (GSC) y a establecimientos que forman parte de una Cadena de Distribución, particularmente los dedicados a la comercialización, elaboración y venta de productos alimenticios, indumentaria, artefactos electrodomésticos y materiales, herramientas y accesorios para la construcción.

La legislación establece, como requisito previo a la habilitación municipal -tanto para la instalación de nuevas superficies comerciales como en caso de modificaciones o ampliaciones en las existentes-, la emisión de un certificado de factibilidad que debe extender el Ministerio de Producción de la Provincia. A tal fin, el Ministerio solicita a una Universidad Nacional radicada en el territorio provincial la elaboración de un estudio del impacto socioeconómico y ambiental que generaría la instalación del nuevo local. La empresa solicitante debe costear el estudio, que debe resultar satisfactorio para que le sea otorgado el certificado de factibilidad y la habilitación municipal. En caso insatisfactorio, la empresa solicitante dispone de un plazo adicional de 60 días para subsanar las observaciones en las que se funda el rechazo. De producirse un nuevo informe negativo, pierde el derecho a presentar una nueva solicitud de iguales características.

Descripción

1. Los Estudios de Impacto Socio Económico y Ambiental

La Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCEyS) realiza desde el año 1999 estos estudios de impacto socio económico y ambiental para la instalación de GSC en la Provincia de Buenos Aires.

La Ley N° 12.573 establece los lineamientos básicos de la metodología a aplicar, por ejemplo considerar como GSC a los establecimientos de comercialización minorista -o a los locales mayoristas que realicen ventas minoristas- que ocupen una superficie de más de 500 m² destinada a

la exposición y venta en municipios con una población de hasta 50.000 habitantes; o una superficie superior a los 900 m² en municipios entre 50.000 y 300.000 habitantes; o superficies de más de 1.800 m² en municipios de más de 300.000 habitantes. A tal fin, se entiende por "cadenas de distribución" a aquellos establecimientos de ventas minoristas o cadenas mayoristas que realicen ventas minoristas y que pertenezcan a un mismo grupo económico.

La Ley prohíbe la instalación de GSC dentro de áreas urbanas o semi-urbanas si la superficie destinada a exposición, venta y depósito es mayor a 1.000 m² en municipios con una población de hasta 50.000 habitantes; si supera los 1.800 m² en municipios entre 50.000 y 300.000 habitantes; o si excede los 3.600 m² en municipios de más de 300.000 habitantes. En tales casos, la instalación debe hacerse en áreas complementarias o en zonas de usos específicos. Se admiten, no obstante, la localización de establecimientos que superen las superficies establecida en áreas urbanas, siempre que:

- El local se ubique en instalaciones industriales y/o depósitos, realizándose la recuperación de las mismas.
- Esta recuperación implique una mejora sustancial en el entorno urbano, ambiental y sanitario circundante y un impacto positivo sobre la infraestructura existente.
- Se presente un plan de desarrollo e integración comunitaria.
- Se implemente un programa de desarrollo de proveedores que contemple especialmente a los proveedores radicados en la zona circundante.

Asimismo, se permite la instalación de establecimientos que no comercializan bienes alimenticios y/o indumentaria en zonas urbanas o semi-urbanas siempre que:

- Al menos el 50% de sus ventas sea de producción nacional.
- Se fomente el empleo local y la capacitación del personal.
- El emprendimiento comercial esté ligado a un programa de desarrollo de proveedores.
- Las compras a proveedores nacionales se cancelen en un plazo no mayor a los 120 días.

La legislación establece que estos establecimientos deben proveer una cierta cantidad de espacios para el estacionamiento de vehículos particulares, dentro del mismo predio, de acuerdo a la cantidad de cajas registradoras instaladas. Adicionalmente, exige que la carga y descarga de mercaderías se realice dentro del mismo predio.

Los estudios deben contar con una valoración y evaluación referida a los siguientes puntos:

a) En relación con la localización del nuevo equipamiento comercial:

- La composición y especificidad de los rubros que conforman la oferta del nuevo emplazamiento comercial.
- Si la implantación proyectada está concebida para promover un equilibrio funcional entre la periferia y los centros comerciales existentes.

b) En relación con los consumidores y usuarios:

- Los efectos sobre los hábitos de consumo y las necesidades de compra.
- La accesibilidad del establecimiento, proyectado en relación con los diferentes medios de transporte -especial los colectivos- sin que se deriven cargas específicas para la comunidad; así como la dotación de plazas de estacionamiento y la incidencia en el tráfico existente.

- La influencia sobre los niveles de precios y de prestación de servicios al consumidor de la zona.

c) En relación con el empleo:

- La contribución al mantenimiento -o a la expansión- del nivel de ocupación en la zona de influencia.
- La estabilidad de los puestos de trabajo ofrecidos, niveles de remuneración y posibilidades de promoción laboral.
- La contribución a la mejora de la cualificación profesional y a la incentivación de la utilización de las nuevas tecnologías.

d) En relación con la incidencia sobre el comercio existente:

- La repercusión previsible del establecimiento proyectado sobre la competitividad de las estructuras comerciales de la zona evaluando, entre otros aspectos, la futura viabilidad de los equipamientos comerciales existentes y la mejora -cuali y cuantitativa- que supondrá para los mismos.
- Si el proyecto contribuye, por su tamaño, función, localización y naturaleza de los productos ofrecidos, a un equilibrio entre los diferentes tipos de equipamientos comerciales y en relación con el equipamiento comercial existente.

e) En relación con los aspectos urbanísticos y ambientales:

- Los cambios en el tránsito vehicular.
- La variación en el nivel sonoro continuo equivalente derivado del aumento de tránsito.
- La contaminación ambiental producida por los escapes de los vehículos que concurrirán a ese nuevo emprendimiento.
- La modificación de los espacios verdes existentes.
- Los problemas generados por la falta de infraestructura en los servicios de la zona de influencia.

La instalación de las GSC genera diversos impactos sobre los hogares, los comercios existentes y los aspectos urbanístico-ambientales. Además de estos impactos directos, pueden provocar impactos indirectos si los efectos sobre estas unidades perjudican a otras, como por ejemplo los trabajadores empleados en los comercios o los actuales proveedores del comercio tradicional.

Las líneas generales para producir mediciones del impacto socioeconómico-ambiental generado por la instalación de GSC son las siguientes:

- Conocer el comportamiento real de los consumidores e indagar sobre las posibles acciones futuras de éstos, frente al nuevo emprendimiento.
- Cotejar la incidencia de los datos del nuevo emprendimiento respecto a la infraestructura comercial existente en la zona de influencia.
- Conocer la situación actual y las expectativas de los comerciantes tradicionales frente a la llegada de la nueva GSC.
- Comparar la actual situación ecológico-urbanística en las cercanías del nuevo emprendimiento comercial con la existente en ambientes ecológicos similares a los que se generaría con la nueva GSC.

2. Impactos sobre los hogares de la zona de influencia

Los hogares de la zona de influencia del emprendimiento a instalarse poseen determinados hábitos de compra, que se podrían ver alterados frente a la llegada de esta nueva unidad de comercialización. Para evaluar las posibles repercusiones, se indaga acerca de la cantidad de hogares dispuestos a concurrir a la GSC, para luego calcular la cantidad promedio de potenciales consumidores. Para ello, es necesario conocer el tamaño de los hogares. Finalmente, se calcula la proporción de hogares que concurrirían a la GSC respecto del total de hogares de la zona.

a) Impactos sobre los hábitos de compra:

En lo que respecta al lugar donde realizan las compras, los hogares pueden repartir sus preferencias entre estas opciones:

- Comprar únicamente en negocios tradicionales (sea en el barrio o en centros comerciales).
- Comprar únicamente en supermercados existentes.
- Distribuir sus compras entre los negocios tradicionales y los supermercados.

En función de estas decisiones, cada grupo de hogares concurrirá o no al nuevo emprendimiento comercial a instalarse. Observar cuántos concurrirían al nuevo supermercado brinda una idea de cuál sería el sector comercial más perjudicado y cuál sería la modalidad de compra más afectada por la llegada de la GSC. A tal fin, se calcula la proporción de compras que la GSC quitaría a los negocios tradicionales y a los supermercados.

b) Impactos sobre la capacidad de compra:

Para observar el impacto provocado por la GSC sobre la capacidad de compra de los hogares de la zona de influencia, se indaga la incidencia en la economía de los hogares provocada por la instalación de la GSC. Se trata de un dato subjetivo, pues se indaga la incidencia tal como es percibida por los propios hogares. Además, se efectúan análisis comparativos de precios ponderados. Finalmente, la información procesada permite calcular la proporción de hogares que advierten que la incidencia es positiva, negativa y neutra.

3. Impactos sobre el equipamiento comercial en la zona de influencia

Este equipamiento está conformado por los negocios y sus responsables, quienes evalúan los posibles cambios en los establecimientos y en el nivel de expectativas de los comerciantes de la zona, a partir de la instalación de la GSC.

a) Impactos en el nivel de facturación:

El nuevo emprendimiento ampliaría la oferta de productos comercializables y, si la capacidad de compra de los hogares es constante, restringiría la facturación del comercio de la zona de influencia a la que obtendría la GSC. Los datos que se evalúan son:

- Facturación anual promedio del sector comercial en la zona de influencia.
- Facturación anual estimada de la GSC a instalarse (según estimaciones de la GSC).

Se calcula la diferencia entre facturaciones para obtener el porcentaje de facturación del sector comercial, afectado por la instalación de la GSC.

Las variables que se emplean como insumo de estos cálculos son las siguientes:

- Cantidad de Negocios del Partido. A partir de los datos del Censo Nacional Económico (INDEC). No deben tenerse en cuenta aquellas ramas o subramas que carezcan de una relación directa con la actividad que la GSC va a desarrollar. Se toma la cantidad de negocios que surja de la sumatoria de los partidos afectados como zona de influencia.
- Total de Negocios en la Zona de Influencia. Se multiplica el porcentaje de población existente en la zona con respecto a la totalidad del partido, por la cantidad de negocios de cada tipo existentes en todo el partido.
- Facturación anual promedio por tipo de Negocio. La facturación anual de cada rama de actividad a cinco dígitos se divide por la cantidad de negocios, calculándose la facturación anual promedio por negocio.
- Facturación anual Promedio de los Negocios de la Zona de Influencia, por rubro de negocio o rama de actividad, con apertura a cinco dígitos.
- Facturación anual estimada del nuevo emprendimiento.
- Proporción de reemplazo de compras. A partir de los datos indagados a los hogares.
- Reducción de la facturación en el equipamiento comercial existente afectado. A partir de la facturación estimada para la nueva GSC y la proporción de reemplazo de compras de los hogares.
- Proporción de la facturación anual promedio del equipamiento comercial existente. Se trata de una medida de la disminución potencial en la facturación de los negocios de la zona de influencia, por rubro de actividad.
- Proporción de negocios que cerrarían sus puertas de acuerdo con la reducción de su facturación. A partir del indicador de la caída por rubro de facturación.
- Cantidad de negocios que cerrarían.
- Promedio de ocupados por negocio.
- Cantidad de empleos perdidos por cierre de comercios. Estrictamente, es la cantidad de puestos de trabajo que se perderían por cierre de comercios, por rama de actividad.
- Porcentaje de caída de las ventas que llevaría al comerciante a despedir personal.
- Cantidad de negocios donde se despediría personal, es decir, que realizarían despidos aunque sin cerrar.
- Despidos promedio por comercio, por ajuste, por rubro.
- Cantidad de despidos por ajuste de personal, debido a las caídas de ventas, por rubro de actividad. Su suma da el total de despidos por ajuste debido a la instalación de la GSC.
- Facturación por cada puesto de trabajo según rubro. A partir de los datos del Censo Nacional Económico, se calcula el cociente entre las ventas totales y la cantidad de ocupados (asalariados y no asalariados) de cada rama de actividad, de cada partido.
- Puestos de trabajo afectados por la caída en la facturación de los negocios existentes.

b) Impactos sobre el empleo del sector comercial de la zona de influencia:

Se deben sumar los totales correspondientes a la cantidad de despidos por ajuste de personal y a la cantidad de puestos de trabajo perdidos. A ello, se deduce la cantidad de puestos de trabajo a crear por el nuevo emprendimiento. A su vez, al total de puestos de trabajo afectados por la caída en la facturación, se le deduce la cantidad de puestos de trabajo creados por el nuevo emprendimiento. Estos guarismos permiten estimar la caída efectiva de puestos de trabajo en la zona de influencia.

4. Impactos sobre los aspectos urbanístico-ambientales

La evaluación de impacto incluye mediciones sobre:

- Cambios en el tránsito vehicular.
- Variaciones en el nivel sonoro continuo equivalente derivado del aumento de tránsito.
- Contaminación ambiental producida por los escapes de los vehículos que concurrirían a ese nuevo emprendimiento.
- Modificaciones de los espacios verdes existentes.
- Problemas generados por falta de infraestructura en los servicios de la zona de influencia.

En particular, se evalúa la situación actual y situación esperada respecto de los cambios en el tránsito vehicular, teniendo en cuenta:

- La concurrencia estimada semanal y su distribución diaria.
- La capacidad del estacionamiento.
- Las dimensiones de las vías de ingreso/egreso y su capacidad de evacuación.

Para ello, se debe calcular la cantidad de vehículos potenciales según distribución. Con la cantidad de vehículos así obtenida y las dimensiones de las vías de ingreso/egreso y su capacidad de evacuación, se verificará la necesidad de cambios en las mismas. Se verificará además la capacidad del estacionamiento proyectado en el horario crítico.

5. Elaboración del Estudio de impacto socio-económico y ambiental

A continuación, se enumeran y comentan las principales actividades desarrolladas por el equipo de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UNMdP, en cada oportunidad en que el Ministerio solicita a la misma un estudio del impacto socioeconómico y ambiental:

a) Preparación del trabajo de campo:

Esta parte del estudio incluye la preparación y recopilación de datos necesarios para realizar el relevamiento, incluyendo el trabajo sobre el plano del partido, la determinación de la zona de influencia para los consumidores y para los comerciantes y la delimitación de la población a encuestar.

b) Trabajo de campo:

Se lleva a cabo una encuesta a consumidores para medir el impacto sobre los hábitos, capacidad y calidad de consumo provocado por la instalación de la GSC. En tanto que, a los comerciantes de la zona de influencia, se les efectuarán dos encuestas: una indaga en las expectativas, su situación subjetiva y la actitud que asumirían frente a la llegada del nuevo emprendimiento; la segunda analiza la situación objetiva de cada comercio.

c) Sistematización y análisis de datos:

Una vez que se tienen los datos de las encuestas y de los cuestionarios, se procede a analizarse el conjunto de la información.

d) Medición del impacto socioeconómico y ambiental:

Bajo el supuesto de que, efectivamente, la GSC genera diversos impactos directos e indirectos en distintos actores y sectores sociales.

Conclusiones

Cuantificar los efectos a corto y mediano plazo de la instalación de una GSC es una tarea sumamente compleja; más aún los efectos que esta instalación generará en los consumidores y en los comerciantes existentes, así como los efectos directos e indirectos en términos de cantidad de puestos de trabajo creados y el impacto en las condiciones ambientales.

Si bien la metodología propuesta por el Ministerio y que es aplicada actualmente permite captar la opinión de los distintos actores locales, posee algunas limitaciones que consideramos apropiado mencionar para poder ajustar el instrumento de captación de datos que las Universidades emplean en estos estudios, tales como:

- a) El carácter local (regional, nacional, internacional) de los proveedores de la GSC.
- b) La identificación de nuevos Puestos de trabajo a ser creados de lo que denominamos "desvío" de puestos existentes de otros locales de la GSC.
- c) La creación de nuevos puestos de trabajo y la recontractación de personal cesante debido al cierre de comercios, provocado por la GSC.
- d) El impacto de la instalación de la GSC en la recaudación tributaria del municipio donde se asienta.
- e) Las restricciones de instalación de GSC en función de la población del lugar, las posibilidades de instalación en áreas urbanas o semi-urbanas y los posibles impactos comerciales que generaría en la forma de discriminación de precios.
- f) Los efectos agregados de una segunda o tercera instalación de una GSC en una misma localidad.

Por otra parte, dado que el efecto de la instalación de una GSC sobre los consumidores suele ser positivo -en la medida que se genera más competencia, mayor disponibilidad de bienes y servicios, horarios de atención más amplios, etc.-, el énfasis de la evaluación se centra básicamente en el impacto que produce en los comerciantes.

Sin embargo, hay que considerar en primer lugar, que se trata de un análisis previo a la instalación y basado en las presunciones y expectativas de los comerciantes de la zona, lo cual produce respuestas en principio inconsistentes o, a lo sumo, en base a una situación hipotética y no percibida como real. Ello se advierte, por ejemplo, cuando ningún comercio afirma que cerraría o despediría personal, para posteriormente admitir que tomarían dichas medidas si la GSC provocara una disminución en sus ventas suficientemente importante. En este sentido, no se tiene conocimiento de que, con posterioridad a la instalación del nuevo emprendimiento comercial, se realicen análisis que estimen su impacto efectivo. En segundo lugar, la elevada proporción de no respuesta por parte de los comerciantes impide obtener conclusiones precisas, como por ejemplo en cuanto a los efectos netos sobre el empleo en la zona (cantidad y calidad), pues no se dispone de información completa sobre la cantidad de personal ocupado por los comercios, su calificación y el salario promedio abonado. Nuevamente, una evaluación posterior a la instalación del nuevo emprendimiento debería informar si se ha contratado nuevo personal o si se ha relocalizado personal que ya forma parte de staff de la firma (en otros locales, por ejemplo).

Finalmente, el avance de las grandes cadenas de distribución es un tópico vigente en la literatura económica debido a la multiplicidad de repercusiones que genera en las condiciones de vida de la población. En este sentido, las repercusiones sociales derivadas de la instalación de GSC exceden a la -de por sí- preocupante cuestión de la generación de empleo, para alcanzar otros aspectos vinculados con el ámbito urbanístico y el tránsito vehicular que, en definitiva, no pueden ser librados al azar si verdaderamente adscribimos a, y luchamos por el desarrollo económico sustentable. Todo lo anterior justifica la reglamentación de estas habilitaciones de las GSC y, en este sentido, la Universidad como institución de la sociedad cumple un rol y asume una responsabilidad

fundamental al desarrollar los estudios de impacto socioeconómico y ambiental exigibles en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.