

20422
5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

TRABAJO RECEPCIONAL:
ANÁLISIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE
MERCADOS PÚBLICOS EN LA DELEGACIÓN COYOACÁN
(2000 - 2002). BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PUBLICAS

EN SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR
"ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA ASUNTOS DE GOBIERNO"

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A ,
NORI LILIAN BOLAÑOS SERNA

ASESOR: MTRA. ARACELI PARRA TOLEDO.



JUNIO DE 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

DEDICADO A:

MIS PADRES:

MA. ESTHER Y NARCISO,

MI PEQUEÑA GRAN FAMILIA:

VÍCTOR MANUEL Y NORI VALERIA.

MI HERMANA:

NALLELI,

LA MEMORIA DE UNA GRAN MUJER:

MAMÁ RITA.

AGRADEZCO A:

Mis padres Ma. Esther y Narciso, por darme la vida y hacer de mi la persona que soy, gracias por estar a mi lado en cada uno de los momentos de mi vida y brindarme su apoyo y comprensión, pero sobre todo por darme en vida la mejor herencia su amor y ejemplo, ¡LOS AMO!

Mi esposo Víctor Manuel, por estar a mi lado en este camino y ser mi mano derecha, Amor: El castillo que soñamos está tomando forma, gracias por todos esos momentos hermosos que hemos vivido, los triunfos logrados y los que aún faltan por llegar, ¡TE AMO!

Mi bebé Nori Valeria, por sus risas, llanto y sueño que me han acompañado desde el principio, por crecer junto a mi y darme la oportunidad de ser su mamá. Gracias por tu paciencia, tus sabias observaciones y colaborar con tanto amor, eres mi mejor regalo. Este logro también es tuyo. Valerie, ¡TE AMO!

Mi hermana Nalleli, por todos y cada uno de los momentos compartidos, por su ayuda y paciencia, por que tener una hermana así es una gran suerte.

A mi gran familia tíos, tías, primos y sobrinos; por su apoyo y compartir cada momento con singular alegría; el espacio no me es suficiente para nombrarlos a todos pero cada uno está aquí y en mi corazón.

A mis compañeros universitarios de la Generación 1994 - 1998, Gloria, Verónica, Ivonne, Jorge, y a mi hermano Manolo (dura es la vida, grande es el dolor), ¡Goya, Universidad!

A mis amigos y amigas por su apoyo y compañía, Ivonne Zamudio, Luis Felipe Castillo, Isidoro González, Ricardo Yerena, Maru, Yadira, Lucy, Carmen, Angélica, José Abel Rentería, Víctor González, Doña Jose, Leopoldo Cuevas y a todos y cada uno de los que han hecho posible este sueño, los llevo en mi memoria y sobre todo en mi corazón.

A mis maestros, compañeros y amigos del Seminario - Taller de Titulación, ¡LO LOGRAMOS!

Gracias en especial a Mamá Rita, por compartir tantos momentos y recuerdos, por el ejemplo de amor, sabiduría, valor y sobre todo por recordarnos a cada instante que la vida es bella y hay que vivirla, por las enseñanzas y la herencia invaluable que nos legaste con tu vida, para ti Mamá por que sé que desde algún lugar especial me estás acompañando.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.	4

CAPITULO I. IDENTIFICACIÓN DEL MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.

1.1. El Estado, el Gobierno y la Administración Pública.	10
1.2. Definición de Políticas Públicas.	12
1.3. Ciclo de las Políticas Públicas.	17
1.4. Lo público del mercado.	20
1.5. Tipología de Mercados.	24

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MERCADOS PÚBLICOS.

2.1. Antecedentes Históricos.	28
2.1.1. Los Aztecas.	29
2.1.2. La Colonia.	31
2.1.3. La creación de los mercados en el Distrito Federal.	35
2.2. Legislación en materia de mercados públicos.	38
2.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	38
2.2.2. Reglamento de Mercados del Distrito Federal.	39

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO III. MERCADOS PÚBLICOS EN LA DELEGACIÓN
COYOACÁN.**

3.1. Dependencias encargadas de la administración de los mercados públicos en el Distrito Federal.	42
3.1.1. Gobierno del Distrito Federal.	42
3.1.2. Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)	43
3.2. Los mercados públicos del Distrito Federal.	46
3.2.1. La organización de los mercados públicos.	46
3.2.2. Delegación Coyoacán.	47
3.3. Implementación de la Política Pública.	51

**CAPITULO IV. ¿MODERNIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN DE
LOS MERCADOS PÚBLICOS?**

4.1. La eficacia de la descentralización de los mercados públicos.	55
4.2. Evolución de los programas para la modernización de los Mercados Públicos creados por la SEDECO.	62
4.3. Comparativo de las iniciativas de Ley para Mercados Públicos en el Distrito Federal.	63
4.4. Evaluando la política pública.	67
4.5. Propuesta de modelo de política pública para los Mercados Públicos de la Delegación Coyoacán.	70

CONCLUSIONES.	74
----------------------	----

BIBLIOGRAFÍA.	80
----------------------	----

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADROS

Cuadro 1. Organización al interior de los mercados.	46
Cuadro 2. Territorialización de recursos.	58
Cuadro 3. Presupuesto a mercados públicos.	60
Cuadro 4. Comparativo de Iniciativas de Ley	63

ANEXOS

Modernización de Mercados Públicos del Distrito Federal 1995. Programas.	
Mantenimiento.	
Capacitación.	
Promoción y Publicidad.	
Protección Civil.	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

El Gobierno Federal así como el Gobierno del Distrito Federal, tienen la obligación de prestar diversos servicios a la ciudadanía, tales como pavimentación, transporte, seguridad pública; entre otros.

Dentro de este contexto, cabe señalar que los 315 Mercados Públicos existentes hasta el momento en el Distrito Federal, fueron creados para prestar un servicio público, lo cual se contempla en el artículo primero del Reglamento de Mercados que data del 01 de junio de 1951, el cual menciona que el funcionamiento de los mercados en el Distrito Federal constituye un servicio público cuya prestación será realizada por el Departamento del Distrito Federal por conducto del Departamento de Mercados de la Tesorería del mismo Distrito.

Sin embargo, dicho servicio podrá ser prestado por particulares cuando el Departamento del Distrito Federal otorgue la concesión correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, el 12 de septiembre de 1995, el entonces Departamento del Distrito Federal dio a conocer que se privatizarían los mercados argumentando que se desincorporarían para no ser una carga financiera para el gobierno capitalino y así fomentar la inversión privada y garantizar a los inversionistas la seguridad de su participación".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal (SEDECO), ha puesto en marcha diversos programas encaminados a modernizar los mercados públicos del D.F., sin embargo, hasta la fecha los resultados para los locatarios no han sido satisfactorios, lo cual podría ser el resultado de un estudio precipitado y mala planeación para llevar a cabo los mismos.

Asimismo, es importante resaltar que dentro de las demandas de los locatarios se encuentran las siguientes: mejoras en la estructura de los inmuebles, seguridad en las inmediaciones de los mismos, publicidad, regulación en el cobro de impuestos por parte de la Tesorería, entre otros.

Cabe señalar, que la SEDECO, planea llevar a cabo varios programas para la modernización de los mercados públicos para el presente sexenio, lo cual podría generar nuevas inconformidades entre los locatarios.

Los mercados públicos representan una forma de comercio tradicional en la Ciudad de México, sin embargo ha mermado con la aparición de los grandes centros comerciales y el incremento del comercio ambulante.

A pesar de existir un Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, este resulta obsoleto por no ajustarse a los constantes cambios que se han generado en este sector, ya que desde su creación en 1951, no ha sido modificado en ninguno de los artículos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si bien, a la fecha, existe una iniciativa de reforma al Reglamento de Mercados, esta no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debido a que no se ha logrado un consenso con la parte afectada que son los aproximadamente 64,558 locatarios, quienes solicitan la creación de un Reglamento que se apegue a las necesidades reales.

Es preciso señalar, que el mantenimiento de los 315 inmuebles que existen hasta el momento, lo pagan los locatarios ya que las autoridades correspondientes no llevan a cabo una revisión periódica del estado en que se encuentran los mismos.

La SEDECO, ha dado a conocer el Programa de Descentralización de los Mercados Públicos, con el cual se pretende que cada Delegación, se haga cargo de las necesidades de los inmuebles que se encuentren en su demarcación, lo cual puede favorecer en gran medida a los comerciantes y a la población que los utiliza, sin embargo también puede generar inconformidades entre los locatarios, ya que no se ha brindado una información adecuada.

En lo que respecta a la modernización de mercados públicos, cabe señalar que los locatarios han manifestado su descontento a través de manifestaciones y diversos escritos dirigidos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señalando que hasta el momento no se ha logrado un consenso entre ambas partes, lo que mantiene latente la problemática.

Por lo anterior se ha determinado utilizar como objeto de estudio la Delegación Coyoacán, bajo el enfoque de políticas públicas, el cual permite definir y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estructurar el problema a analizar, considerando que una política pública es una práctica social y no un evento aislado que busca soluciones satisfactorias.

La definición de lo que es un espacio público, se identifica en la antigua Roma como "Ager Publicus" al territorio propiedad del Estado.

Asimismo, lo público es definido como lo relativo a la comunidad, que puede ser usado o frecuentado por todos, bajo los parámetros que establezca el Estado.

En este contexto, el mercado público a es el lugar en el que concurre una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad.

Para llevar cabo el presente trabajo, se tiene como objetivo general el:

- Analizar los procesos de modernización de los mercados públicos, considerando como caso de estudio los ubicados en la Delegación Coyoacán del D.F., con el fin de identificar los aciertos y las deficiencias en su aplicación, así como su impacto entre la población.

Mientras que los objetivos específicos son los siguientes:

- Conocer la legislación en torno a los mercados públicos, para establecer sus acotaciones así como sus deficiencias en su aplicación actual.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Identificar las dependencias gubernamentales que tienen relación directa con los asuntos relacionados con los mercados públicos, con el fin de conocer el funcionamiento administrativo de los mismos.

Asimismo, se ha formulado como hipótesis principal:

- El proceso de modernización de los mercados públicos en el D.F. es complejo. Los programas implementados por la SEDECO no han tenido un impacto significativo entre los locatarios y la población que los utiliza. Al conocer en que medida se han beneficiado los locatarios, se establecerán sus expectativas a futuro.

Mientras que, como hipótesis alternativa se sostiene que:

- La deficiente implementación de los programas de mercados públicos, así como la falta de coordinación y comunicación entre autoridades y locatarios, generará un incremento en el comercio ambulante y desorganizado.

Es preciso hacer mención, que la información recabada para elaborar la presente investigación fue limitada, ya que se careció de aspectos importantes que permitieran conocer más a fondo la situación por la que atraviesan los mercados, esto por la poca accesibilidad prestada por las autoridades gubernamentales para proporcionar la misma.

El presente trabajo está compuesto por tres capítulos, precisando que en el Capítulo I se presentan los antecedentes históricos de los mercados en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, además de establecer lo que es un mercado público, un mercado sobre ruedas, un tianguis y una tienda de autoservicio.

Mientras que en el Capítulo II, se habla sobre la legislación en materia de mercados públicos, así como de la estructura de los mismos.

Por último, en el Capítulo III se hace un comparativo entre el Reglamento de Mercados vigente y cuatro iniciativas de ley presentadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de proponer una política pública encaminada a impulsar la competitividad y crecimiento comercial, así como el funcionamiento de los mercados públicos en la Delegación Coyoacán.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I. IDENTIFICACIÓN DEL MARCO TEÓRICO REFERENCIAL:

1.1. El Estado, el Gobierno y la Administración Pública.

El Estado es la organización política de una sociedad establecida en un territorio bajo un régimen independiente, con normas y leyes propias para dirimir las controversias que surjan entre los ciudadanos, conformándose de esta forma una nación.

El Estado en su concepción común, es la unión de sus dos elementos esenciales: territorio y población, sujeto a pleno derecho con el goce de poder y facultades, con autonomía y absoluta independencia de cualquier otra nación.

Sin embargo, para Hermann Heller el Estado en su forma empírica es: "una multitud de acciones y pasiones humanas difusas y discretas, de relaciones fáctica y jurídicamente ordenadas, en parte de carácter único y en parte que se repiten según ciertas reglas, todas las cuales se mantienen unidas mediante una idea, la creencia en normas que valen o que deben valer y en relaciones de poder de hombres sobre hombres". Pero el concepto científico del Estado es "siempre naturalmente, una síntesis que nosotros hacemos para ciertos fines del conocer".¹

Asimismo, el Estado es la institución política por excelencia, la estructura que da sustento al resto de las instituciones y como el poder organizado, interviene en materia económica y social mediante el gobierno.

¹ Heller, Hermann, Teoría del Estado, Edt. FCE, p.79.

Es preciso señalar que "el gobierno como parte integrante del Estado, es el conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios o ejerce funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad."²

Ahora bien, "la Administración Pública ha sido definida como la actividad misma del gobierno y el gobierno ha sido definido como una totalidad que engloba el organismo actuante del Estado",³ por lo cual, la Administración Pública no es otra cosa que el gobierno mismo en acción.

Asimismo, se entiende como Administración Pública a el conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal.

No se puede separar a la sociedad del Estado, puesto que este último nació y está determinado por la misma, por lo que debe gobernar por igual a la sociedad civil, sin hacer distinciones esto a través de la administración pública.

La forma en que se desarrolle cada Estado, va a depender del grado de organización que exista entre la sociedad, además de la estructura gubernamental y su capacidad de adaptarse a los cambios que se generen a nivel mundial.

En este sentido, es preciso hacer notar que la participación de la sociedad mexicana actual es más activa, puesto que propone y toma decisiones sin

² Montes de Oca Malvaez Juan, Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, Material en proceso de publicación, p.4.

³ Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Edt. Fontamara, p. 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esperar que el gobierno lleve a cabo acciones para satisfacer sus demandas, por lo que en numerosas ocasiones el gobierno se ha visto rebasado por la sociedad, quien ha logrado mejores resultados en la atención de diversas demandas.

Lo anterior ha repercutido en la Administración Pública, puesto que al ser una caja de resonancia del sistema político, presenta dificultad para alcanzar sus objetivos primarios: eficacia en el cumplimiento de sus metas, atender la demanda social y la prestación de servicios públicos".⁴

1.2. Definición de Políticas Públicas.

La Administración Pública surge aproximadamente en la Edad Media, cuando se comienza a gestar la separación entre el Estado y la Sociedad, creándose de ésta forma un puente invisible entre ambos, que es precisamente la Administración Pública.

Desde el final de las Segunda Guerra Mundial, se ha buscado la modernidad en la Administración Pública a nivel mundial, misma que implica cambios tecnológicos pero sobre todo culturales, ya que sin este factor no se lograría una modernización exitosa.

⁴ Aburto Muñoz, Hilda, Estado, régimen y sistema político (Nuevas pautas para la administración pública mexicana), en Revista de Administración Pública No. 96, INAP, México 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esta nueva faceta, la administración va a ver al ciudadano como a un cliente, puesto que se busca sensibilizar a los prestadores de servicios en cuanto a las demandas ciudadanas, a través de la motivación y la capacitación, con el fin de que el ciudadano se sienta bien atendido.

Con esto, la Administración Pública no tiene como fin competir con la sociedad civil, sino ser competente, esto es hacer bien lo que le corresponde hacer; es por ello que en México se necesita realizar un cambio profundo en la estructura gubernamental, comenzando por erradicar la "burocracia".

Es en los años 50's, cuando Harold Lasswell desarrolla el concepto de políticas públicas, sin embargo en México hasta hace algunos años ha comenzado a utilizarse la política pública para dar solución a diversos problemas sociales.

Al hablar de política pública, se encuentra la vertiente de las ciencias de la política (policy sciences), que es todo aquel conocimiento disponible para tomar una buena decisión.

Cabe hacer mención, que se utilizan las palabras politics, policy y police con significados diferentes.

Politics se traduce como política, es decir, los fenómenos por la lucha del poder; mientras que police es policía; y por último la policy es el curso de acción o inacción; observándose que ninguno de los términos presentados, corresponden a la traducción al español de políticas públicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Algunos elementos que integran la definición de una política pública son: Agenda de los poderes públicos, entendida como el conjunto de problemas que se estima pertinente atender bajo un contexto determinado. Actores: los diferentes participantes en la formulación y ejecución de la política pública. Escenarios, construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores. Ecología, relación de equilibrio que debe existir entre los seres humanos y el medio ambiente. Gobernabilidad, capacidad del gobierno para mediar en los conflictos, obteniendo soluciones satisfactorias para las partes en pugna. Conflicto, situación en la cual existe contradicción de intereses."⁵

Ahora bien, las políticas públicas surgen por la necesidad de canalizar y atender las diversas problemáticas que presenta la sociedad, esto es buscar el bien público; para lo cual se necesita entender las características de los involucrados, los papeles que juegan dentro de la problemática, como interactúan entre ellos, los líderes del movimiento, las autoridades involucradas, entre otros.

Cabe hacer mención, que las políticas públicas se pueden clasificar en reglamentarias, distributivas y constitutivas las cuales se definen como:

- "REGLAMENTARIAS: Acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan la conducta de los ciudadanos. Ejm. Reglamento de tránsito.

⁵ Montes de Oca Malvóz Juan, Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, Material en proceso de publicación, p.29.

- **DISTRIBUTIVAS:** Acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. Ejm. Licencias.
- **REDISTRIBUTIVAS:** El poder público dicta criterios que dann acceso a ventajas, a clases de casos o sujetos. Ejm. Seguridad Pública.
- **CONSTITUTIVAS:** La acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder. Ejm. La Constitución Política, reformas administrativas o constitucionales.⁶

La elaboración de una política pública no tiene inicio ni fin, por lo que no siempre sigue los mismos pasos, varía de acuerdo a la problemática y a los encargados de elaborarla, sin embargo se puede clasificar a una política de acuerdo a los 4 modelos siguientes:

- **Racional.** Propone la mejora de la toma de decisiones a partir del análisis cuantitativo y cualitativo de los diferentes factores, en busca del mejor procedimiento para llegar a una solución.

Contempla las consecuencias de todas las opciones, sus elementos son básicos para la elaboración de una política pública:

Actor: es el decisor racional unitario, con un conjunto de metas explícitas.

Problema: la acción se escoge como respuesta al problema estratégico.

Selección estable: suma de las actividades emprendidas para solucionar un problema.

⁶ Bailleres Helguera Enrique, El Enfoque de los Asuntos Públicos, en Diplomado Nacional "Políticas Públicas, Gerencia y Gobierno Local" Modulo dos, p.3.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Acción como elección racional: está compuesta por metas y objetivos, opciones, consecuencias y elección.

Este modelo, ante todo ve el uso de la política como el resultado de una elección totalmente racional, en la cual se maximizarán las metas y objetivos estratégicos.

- **Incrementalista.** Proporciona al encargado de realizar las políticas públicas, una herramienta para el diseño y análisis basándose en la acumulación de experiencias, para continuar e incrementar las acciones que determinen la siguiente política pública, en donde se van a resolver los problemas conforme vayan surgiendo.

En este sentido, es más fácil elaborar los programas sobre lo ya establecido, sin elaborar un diagnóstico de la situación actual, evitando de esta forma el proponer nuevas alternativas de solución, cayendo por ende en mayores errores.

- **Mixed scanning** (mezcla de distintos tipos de exploración). Se le puede llamar como el punto intermedio entre el método racional y el incremental, ya que utiliza de ambos sus proposiciones, el análisis detallado, así como el estudio general de la situación con el fin de reconocer las áreas afectadas.

Este método, sugiere el analizar detalladamente un problema para después seleccionar los puntos más importantes, para tener una visión más acertada de la problemática y de esta forma elegir las alternativas de solución más viables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Organizacional.** Es característico de la acción gubernamental, puesto que la acción es elegida por la persona que tiene el control total, basándose en la información generada por las mismas organizaciones.

Como cada organización tiene una problemática específica, además de prioridades, entre otros puntos, es en base a ellos que se tomará la decisión que se crea acertada.

Tomando en cuenta los modelos anteriores, se puede decir que el modelo a seguir para la elaboración de programas de mercados públicos ha sido el incrementalista, puesto que no se ha llevado a cabo un estudio de la situación en que se encuentran los mercados, siguiendo con la misma línea en cuanto a la elaboración de programas.

Por lo que el resultado de esta acción, ha sido el estancamiento de los mercados, manifestándose en la urgencia de restaurar los inmuebles, elaborar una nueva legislación, así como capacitar a las autoridades encargadas de vigilar el funcionamiento de los mercados, para que lleven a cabo su actividad de manera eficiente.

1.3. Ciclo de las Políticas Públicas.

Las políticas públicas tienen un ciclo de evolución, en el cual interactúan los beneficiados y afectados con las organizaciones gubernamentales y sociales, con el fin de dar una solución óptima al problema.

Para elaboración de una política pública, se toman en cuenta las siguientes etapas:

- **Análisis.** Es el reconocimiento por parte del gobierno de la existencia de un problema, el cual será agregado a la agenda gubernamental, además de analizar en que forma se le va a dar solución al mismo.
- **Diseño y formulación.** Es el uso de la información relacionada con el problema, de esta va a depender el tipo de solución que se va tomar.
- **Implementación.** Es la ubicación de las decisiones tomadas, señalando que es en esta etapa en donde pueden surgir problemas o contemplados, de los cuales va a depender el éxito o fracaso de la política.
- **Evaluación.** Se encarga de establecer si la política funciona de acuerdo a lo establecido, o señala las fallas en las que se halla incurrido.

Si bien la política pública está encaminada a dar solución a un problema público en corto o mediano plazo, es preciso tomar en cuenta que los valores, costumbres e intereses de cada grupo son distintos, además de adecuarse a los constantes cambios que se generan en la sociedad, puesto que aunque la problemática sea similar, los resultados pueden ser totalmente opuestos.

Todo ello indica que la información, el análisis, la lógica y las discusiones en torno a la problemática en el proceso de formulación de una política pública, son puntos de atención especial, puesto que "en todos los sistemas políticos la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gente recoge datos, los analiza y debate. Aunque estas actividades a menudo se realizan contra reloj y el resultado es desafiante o de hecho no tenido en cuenta, siempre están presentes.”⁷

Por lo tanto, para llevar a cabo la elaboración de políticas públicas es necesario conocer los aspectos fundamentales de la misma que son:

- **Modelo de política pública.** Mediante este se va a establecer el cómo se va a llevar a cabo la solución al problema.
- **Actores involucrados.** Son los que tienen algún interés en juego dentro del problema, algunos son beneficiados con la implementación de la política, mientras que otros salen afectados con la misma.

Los actores pueden ser organizaciones sociales, partidos políticos, campesinos, empresas privadas, Gobiernos estatales y municipales, entre otros.

- **Arenas de poder.** Es una situación en presente, en la que la existencia y magnitud de la relación política del poder que está en juego, por lo tanto en ella convergen y luchan las fuerzas políticas.
- **Escenarios.** Es una proyección a través de la que se pretende conocer el comportamiento de los actores, con el fin de analizar las posibles consecuencias y de esta forma tener una solución alterna.

⁷ Lindblom Charles E., El Proceso de elaboración de políticas públicas, Edt. Miguel Ángel Porrúa, p.20.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo general existen tres tipos de escenarios, el optimista, que es en donde se logró obtener lo establecido por la política; el pesimista, en los cuales no hay una solución a corto plazo; y por último, el deseable, en donde las partes en conflicto obtienen lo que deseaban por conducto de la negociación y la concertación.

- Recursos con que se cuenta. Es importante conocer si los recursos ya sean humanos, financieros, materiales y tecnológicos; son suficientes para llevar a cabo la política, puesto que si llegase a faltar uno de ellos no sería posible obtener los resultados esperados y quizá sea el factor determinante de la falla de la misma.

En lo que atañe a los mercados, hay que señalar que en los programas conocidos no se observa claramente la identificación de cada uno de los componentes necesarios para la formulación de una política pública, además de carecer de un estudio general y de caso por cada delegación, generando con ello diferencias en la aplicación de los programas.

1.4. Lo público del mercado.

En lo que respecta al origen de lo público, en la antigua Roma se definía como "Ager Publicus", al territorio propiedad del Estado, sin embargo, tiene diferentes componentes históricos, en los que se mezcla lo económico, lo político y lo cultural.

Asimismo, lo público es lo relacionado con el bien común, lo que es importante para todos y por esto puede ser vigilado por todos. El carácter público, resulta inútil si no tiene como base una sólida esfera pública que lo acompañe y lo haga posible, y mucho menos puede lograrse si no existe una sociedad participativa.

En este sentido, lo "público" se identifica con lo "social" en su conjunto y la realización de lo "social" se vincula a lo estatal o, si se quiere, con lo gubernamental.

En México el cambio del Estado Benefactor al Estado Neoliberal, marcó la pauta para el inicio de la modernización de la Administración Pública, generándose con ello las descentralizaciones y privatizaciones de varios sectores gubernamentales, además de dar paso a la creación de nuevos programas de gobierno y por ende de políticas públicas.

Es importante resaltar, que la sociedad mexicana ha comenzado a ser más participativa, creándose con ello organizaciones sociales que promueven la participación ciudadana, además de exigir al gobierno solución a sus demandas ya sean de carácter político, social, cultural, público y de impartición de justicia.

Dentro de esta modernización de la administración pública, en 1995 el entonces Departamento del Distrito Federal, a cargo del Regente Oscar Espinoza Villareal, dio a conocer que se llevaría a cabo la modernización de los servicios públicos entre los que se encontraban los paraderos de autobuses, los estacionamientos, los mercados, entre otros.

Por lo tanto, corresponde al Gobierno del Distrito Federal la atención de los servicios públicos como transporte, agua y alcantarillado, seguridad pública, mercados públicos, entre otros.

En este sentido, el Gobierno del Distrito Federal, atiende los asuntos relacionados con los mercados a través de la Secretaría de Desarrollo Económico, quien es la encargada de elaborar los planes y programas destinados en pro de estos lugares, además de distribuir el presupuesto otorgado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre las 16 Delegaciones Políticas.

Es preciso mencionar que a pesar de que en 1955, se inició con el proceso de modernización de los mercados públicos, a la fecha no se han observado avances en la materia en ningún aspecto, puesto que para iniciar no se ha llevado a cabo la evaluación del estado en que se encuentra la estructura física de los inmuebles, además de un estudio general y de caso de la situación económica y de impacto entre la sociedad de estos lugares de abasto al menudeo, tomando en cuenta la población que presta sus servicios (locatarios) y la que los utiliza.

Todo ello con el fin de establecer, el grado de inversión que se necesita ejercer para mejorar la estructura e implementar los programas correspondientes, destinados a impulsar el crecimiento económico de los mercados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tomando en cuenta que una política pública, tiene como finalidad solucionar las demandas de la sociedad, en materia de mercados públicos, se pretende conocer si se ha elaborado alguna política en atención de los requerimientos de los locatarios, en este caso, enfocado principalmente al estudio de los ubicados en la Delegación Coyoacán, observando la viabilidad de llevar a cabo una modernización en toda la estructura organizacional, así como de su infraestructura para que este pueda ser realmente competitivo, ya que a la fecha los inmuebles necesitan reparaciones en su infraestructura, así como una mayor seguridad en las inmediaciones de los mismos, publicidad, regulación en el cobro de impuestos por parte de la Tesorería, entre otros.

Aunado a lo anterior, el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, resulta obsoleto por no ajustarse a los constantes cambios que se han generado en este sector, ya que desde su creación en 1951 no ha sufrido modificación alguna.

Si bien, a la fecha, existe una iniciativa de Ley de Mercados Públicos para el Distrito Federal, esta no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debido a que no se ha logrado un consenso con la parte afectada que son los aproximadamente 64,558 locatarios, quienes solicitan la creación de un Reglamento que se apegue a las necesidades reales.

Es preciso señalar, que el mantenimiento de los aproximadamente 315 inmuebles existentes, lo llevan a cabo los locatarios ya que las autoridades correspondientes no llevan a cabo una revisión periódica del estado en que se encuentran dichos inmuebles.

La Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), ha dado a conocer el Programa de Descentralización de los Mercados Públicos, con el cual se pretende que cada Delegación, se haga cargo de las necesidades de los inmuebles que se encuentren en su demarcación, lo cual puede favorecer en gran medida a los comerciantes y a la población que los utiliza.

1.5. Tipología de mercados.

El comercio a través de la historia de México ha sido uno de los pilares de la economía, resaltando que con la modernidad y el crecimiento de la población se han generado mayores espacios comerciales para expender diferentes productos, y por lo tanto los mercados ya no son los únicos lugares en los que se expenden alimentos y artículos de primera necesidad, también las grandes cadenas de autoservicios, los mercados sobre ruedas y tianguis, así como las pequeñas "recauderías", llevan a cabo esta actividad.

Si bien, la creciente demanda de espacios para el pequeño comercio va en aumento, la actividad de los mercados ha mermado debido a la competencia y al deterioro de su infraestructura, así como por el aumento del comercio ambulante.

La definición de mercado es variable, ya que cada persona aplica dicho concepto como mejor lo entiende o según sus necesidades, por ejemplo: un accionista puede referir que es el mercado de valores, mientras que una ama de casa dirá que es el lugar en donde compra los alimentos; mientras que desde

el punto de vista económico, mercado es el lugar en el que se reúnen oferentes y demandantes con el fin de determinar los precios de bienes y servicios a través del comportamiento de la oferta y la demanda.

Al hablar de mercado en general, se entiende como la actividad comercial por la que se intercambian bienes y servicios por otros, o por dinero. En el libre mercado, el precio al que se producen los intercambios viene determinado por la interacción de comprador y vendedor en base a la oferta y demanda.

Cuando se lleva a cabo una economía de libre mercado, el Gobierno es el encargado de crear un cuerpo legal que regule la conducta comercial entre compradores y vendedores, sin intervenir en el modelo de producción o de consumo resultante. Dentro de esta actividad comercial se establece el mecanismo de precios, que es el sistema en que se comunican los vendedores y compradores de bienes y servicios, que permite fijar un precio para que se puedan llevar a cabo transacciones de acuerdo con la oferta y la demanda.

Es importante señalar que, el mecanismo de precios permite la venta de diversos productos y su costo lo van a determinar los consumidores, ya que si la demanda aumenta el costo sube.

Se habla de distintos tipos de mercado, en los que se compra y vende todo tipo de productos, financieros y con el avance de la tecnología tanto compradores como vendedores mantienen contacto vía telefónica e internet, desde cualquier parte del mundo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, en el presente trabajo se tratará lo referente a los mercados públicos, que son el lugar en el que se expenden productos y servicios de primera necesidad y son regulados por el Gobierno del Distrito Federal, mediante el Reglamento de Mercados vigente.

Señalando que las personas que expenden sus productos al interior del mercado son locatarios o comerciantes permanentes, y para efectuar dicha actividad deben contar con la cédula de empadronamiento expedida por el Gobierno del Distrito Federal a través de las diferentes Delegaciones Políticas.

En lo que se refiere a los comerciantes ambulantes, se puede diferenciar a los que cuentan con los permisos otorgados para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores, así como a las personas que ejercen el comercio en un lugar indeterminado y que no cuentan con la autorización correspondiente.

Por lo que respecta a los mercados "móviles" o "sobre ruedas", hay que precisar que tienen diversos puntos de establecimiento, cambiando diariamente su ubicación, mientras que el tianguis es la agrupación de vendedores individuales que se asientan periódicamente en un área determinada, diferenciándose de los anteriores en su organización, presentación física y sistemas de control.

Mientras que las tiendas de autoservicio y supermercado, las cuales son propiedad de una persona u organización, representan al denominado comercio moderno y en un principio estaban dirigidas a los núcleos de población de ingresos medio y alto, sin embargo en la actualidad atienden a los diferentes

grupos de la sociedad, destacando que en estos lugares se expenden diversos productos como ropa, artículos eléctricos y deportivos, así como de primera necesidad, señalando que el personal está capacitado para ofrecer servicio especializado a la clientela.

En el siguiente capítulo se conocerán los antecedentes históricos de los mercados públicos, desde los aztecas hasta nuestros días; así como la legislación bajo la cual operan estos centros de abasto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MERCADOS PÚBLICOS.

2.1. Antecedentes Históricos.

El comercio en México desde los aztecas ha representado una parte importante en el desarrollo de la economía, puesto que para abastecerse de productos que no había en la región, era necesario trasladarse a otras comunidades para intercambiar mercancías, fortaleciendo de esta forma los vínculos comerciales.

Cabe señalar que los aztecas negociaban sus productos en mercados bien organizados como el de Tlatelolco, los cuales contaban con una distribución adecuada para expender cada uno de los artículos además de ser supervisado para que no se alterara el orden establecido por las autoridades.

Después de la conquista, se adaptaron a la forma de comercio existente en la Nueva España, prueba de ello es la creación de un extenso mercado denominado "Parián".

En el México actual, la existencia de los mercados públicos como tales, data de los años 40's y 50's, que es cuando comienza a crecer la población del Distrito Federal y la demanda por espacios en donde expender productos de primera necesidad.

En el presente capítulo, se abordará la historia de los mercados en México así como los diferentes tipos de mercados existentes, tales como el mercado sobre ruedas, tianguis, los supermercados y tiendas de autoservicio.

2.1.1. Los Aztecas.

En el año de 1325 llegan al Valle de México los aztecas, después de realizar una larga peregrinación desde Aztlán, en busca del lugar profetizado por Huitzilopochtli.

Durante su peregrinaje y hasta el reinado de Izcoatl, la vida de los aztecas se basaba en la caza, la pesca y en el cultivo de maíz, frijol, calabaza, chile, camote, chía, tomate, maguey, tabaco, algodón, entre otros.

"La pequeña isla en que habitaban los aztecas, ampliada mediante un sistema de relleno y parcela llamado chinampa, daba origen a pequeños canales que servían a gran número de casas, palacios, templos, un zoológico, plazas, mercados y acueductos. Toda esta infraestructura contenía una organización social y política organizada en Calpulli (comunidades productivas) reunidos en parcialidades: Azacoalco (NE), Zoquipan (SE), Moyotla (SO) y Cuepopan (NO)."⁸

La ciudad mantenía una intensa relación con el resto del valle mediante enormes calzadas de puentes y represas: hacia el poniente la de Tlacopan, hacia el sur la de Xochimilco y hacia el norte la de Tepeyacac, así como

⁸ Historia de México en: <http://www.mexicocity.com>

bulliciosos embarcaderos. Los productos que llegaban a la ciudad por canoa y carga humana llenaban los mercados, que en el caso de Tlaltelolco ofrecía toda clase de productos.

Los aztecas basaban el comercio en el mercado al aire libre, donde se practicaba el trueque además de utilizar diversos tipos de moneda, tales como:

Semillas de cacao. Era utilizado para las transacciones normales y su uso se extendió a los países que hoy forman América Central y hasta el Brasil. El cacao que servía de moneda no era el de tamaño pequeño utilizado para hacer la bebida, sino el de una especie más ordinaria.

El polvo de oro. Se encerraba en cañones transparentes de pluma de ánade, de manera que mostrara la cantidad y pudiera efectuarse el trueque de acuerdo con ésta. El oro en tal forma, o fundido en barras, era usado por las tribus del sur del imperio mexicano para satisfacer tributo al pueblo azteca.

El jade. Más apreciado que el oro, se utilizaba para las transacciones en forma de cuentas y no de anillos.

El algodón. Era de uso común, con valor mayor que el cacao y servía para comprar objetos de poco valor.

Las hachitas de cobre. Las Hachitas de cobre encontradas en la región mixteca, tienen la forma de la letra tau griega, de diversas medidas y que entre nosotros se conocen como tajaderas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe señalar que en el imperio azteca, existían los mercados de Tlatelolco, Texcoco y Tenochtitlan, en donde se vendían joyas de oro y plata, piedras preciosas, vestidos, mosaicos de plumas, alimentos, entre otros; reuniendo a una gran cantidad de personas.

Hay que resaltar, dentro de cada uno de los mercados existía una organización administrativa, la cual constaba de jueces y funcionarios encargados de cuidar el orden y hacer cumplir los reglamentos establecidos.

En lo que respecta al comercio exterior, este era llevado a cabo por los pochtecas, quienes gozaban de privilegios especiales, por lo que efectuaban expediciones que partían de Tenochtitlan pasaban por Cholula y llegaban a Teotitlán, en donde se separaban los que iban a la costa del Golfo, Tabasco y Yucatán, y los que se dirigían a Oaxaca, Tehuantepec y Centroamérica, utilizando cargadores o tamemes, que eran gente de clase humilde o esclavos.

2.1.2. La Colonia.

Desde el descubrimiento de América, los reyes de España procuraron reglamentar el comercio tratando de beneficiar a los españoles, por lo que se crearon dos puertos en España: el de Sevilla y Cádiz, mientras que en la Nueva España se habilitó el de Veracruz.

En el año de 1503, fue fundada la Casa de Contratación en Sevilla, la cual se encargaba de llevar un registro de pasajeros y mercancía que se trasladaba a

las Indias, sin embargo, con el paso del tiempo se convirtió en aduana, tribunal, cámara de comercio, correo, almacén y mercado, por donde pasaba todo lo que se enviaba a la Nueva España y el oro proveniente de América.

Finalmente, en 1581 se estableció el Tribunal del Consulado en la Nueva España, el cual se encargaba de resolver los problemas entre los comerciantes, además de atender asuntos de medios de comunicación como carreteras, puentes, entre otros.

Durante este periodo, las importaciones de la Nueva España consistieron principalmente en: vinos, aceites, telas, armas, vajillas, papel y objetos de hierro; provenientes de España, sin embargo, a la muerte de Felipe II se comenzó a comprar lencería, prendas de ropa, instrumentos de metal y cristalería a Francia, Inglaterra, Alemania y Flandes.

En lo que respecta a las exportaciones, estas consistían principalmente en metales preciosos como el oro y la plata, seguidos por el cacao, azúcar, añil, grana y pieles de res.

"En el centro de la nueva capital virreinal comenzaron a establecerse nuevos mercados, como la plazuela del Volador junto a la plaza mayor, se le llamó así porque en las afueras realizaban su ritual unos indios totonacas, quienes volaban alrededor de un gran mástil de madera colgados de unas cuerdas a los pies; o el mercado de Santa Catarina, contiguo a una charca de la orilla norte de la capital conocida como la Lagunilla. Dichos mercados se basaban en cajones de madera en donde ya podía quedar almacenada la mercancía y además

contaban con un techo sólido para protegerse de los inconvenientes de la intemperie."⁹

El comercio interior estaba dominado por los españoles, quienes acaparaban las mercancías provenientes del exterior así como la fabricación de la mayoría de los productos, sin embargo, la población continuó utilizando los medios de intercambio indígenas añadiendo los siguientes tipos de cambio:

El peso en oro. Debido a que en la Colonia no se podía acuñar moneda, debido a que no se contaba con los medios para hacerlo, se optó por pesar el oro en relación con la unidad principal que era el castellano, esto es que se tomaba un peso en oro igual al peso de un castellano.

El oro de tepuzque. Sin embargo los indígenas, dieron a estos discos el nombre de oro de tepuzque, palabra azteca que significa cobre, por lo que el valor de los discos de oro fluctuaba de acuerdo con su peso y fineza.

Asimismo, el pequeño comercio y el sistema de transporte interno, eran estimulados por los altos precios así como por la abundancia de plata, participando activamente en estas actividades los mestizos e indios, sobre todo en el transporte que se practicaba por comerciantes ambulantes.

"Este último era asalariado en su mayoría, y compartía con el dueño de la recua las vicisitudes de los caminos. El número de animales de carga y de tiro, que nos indica la multitud de arrieros, mozos de cuadra, posaderos, etc., que había,

⁹ Gobierno del Distrito Federal en: <http://www.df.gob.mx>

podían ser de varias decenas de miles en cada ruta importante. Es de suponer que este gran núcleo mestizo de trabajadores libres y de comerciantes fueron no solo una fuente de trabajo y de acumulación para emprender nuevas actividades, sino también un factor de primera importancia en la lucha por la independencia."¹⁰

Aproximadamente en el año de 16916 se construyó un mercado de cal y canto el cual contaba con 2 edificios, mismos que daban al portal de mercaderes y a la Catedral, además contaba con 8 puertas para el servicio público y por ellas estaban comunicadas las tiendas y almacenes, este lugar se denominó como "Parián" (este nombre lo recibían los mercados en las Filipinas, cuando estaban incorporados al imperio español), señalando que resolvió las necesidades comerciales de los habitantes, pero también comenzó a arrojar múltiples problemas, como el conglomerado de comerciantes no establecidos en sus alrededores que llegarían a ocupar un tercio del espacio total invadiendo el edificio Virreinal y la Catedral.

Posteriormente proliferaron las actividades comerciales, destacando que desde entonces ya existía el mayoritariamente indígena barrio de Tepito, lugar donde se vendía ropa, alimentos y todo tipo de mercancías usadas. Se le denominó así, porque en la antigüedad se encontraba un adoratorio muy pequeño denominado teocalli tepiton, que significa templo pequeño.

¹⁰ De la Peña, Sergio, La formación del capitalismo en México, Edt. Siglo Veintiuno Editores, p. 67.

Después de consumada la independencia, en 1828, el "Parián" fue incendiado ya que se identificaba con las castas españolas y en ese mismo año se había decretado una ley para expulsar a los españoles. Esto trajo como resultado que todo el comercio se encaminara al mercado de la Merced, ubicado frente al atrio del templo del mismo nombre.

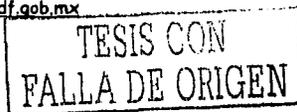
2.1.3. La creación de los mercados en el Distrito Federal.

En el transcurso de la Independencia y Revolución Mexicana, el comercio disminuyó por la poca producción aunado a la inseguridad que existía en los caminos para transportar las mercancías, sin embargo, los mercados continuaron con su actividad comercial, destacando que al término de la Revolución Mexicana, surgieron nuevos mercados como el de Jamaica y Sonora.

"A mediados del siglo XIX, los mercados de Barrio se constituían ya como la base del consumo popular y surgieron mercados como el de San Juan en el que todavía se escuchaba el regateo en náhuatl de los floristas de Xochimilco. Asimismo, el controvertido presidente Santa Anna mandaría a derruir las ruinas del desaparecido Parián y la Plaza Mayor recobró su belleza."¹¹

En el porfiriato, los mercados existentes como el de San Juan, El Volador, La Lagunilla y la Merced fueron remodelados y colonias como la Condesa, Roma y Santa María la Ribera contaban con sus propios mercados; lo mismo que el

¹¹ Gobierno del Distrito Federal en: <http://www.df.gob.mx>



embarcadero de Roldán, el cual estaba a pocas cuadras detrás del Palacio Nacional.

En los años 40 y 50 durante los sexenios de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), se genera un crecimiento de los mercados ya que la población lo requería.

Los mercados en esta época, surgen como una necesidad de la población tanto para expender sus productos como para consumirlos, ya que en principio los locales se otorgaron a campesinos provenientes de poblados cercanos como: Xochimilco, Milpa Alta, entre otros.

Desde entonces ya se habían consolidado la Lagunilla y Tepito, la primera caracterizada por la venta de antigüedades y lo relativo al hogar y el segundo que se caracteriza por la venta de productos de procedencia extranjera sin los permisos correspondientes, mejor denominado como "fayuca".

Otro de los mercados con trascendencia, es el de Sonora en el que desde su inicio se expenden objetos místicos, de brujería, hierbas curativas, y hasta hace algunos años aún se podía encontrar lo más variado y exótico de la fauna, como pumas, faisanes, tucanes, changos, entre otras especies, sin embargo ahora sólo hay gallos, gallinas, conejos entre otras especies de animales. En la actualidad, la venta de productos cambia de acuerdo a la época del año, en navidad sobresalen las piñatas, esferas y nacimientos, en Semana Santa los Judas, diablos y en el día de muertos las calaveras.

Cuando la Merced fue insuficiente se construyó la Central de Abastos, la cual está conformada por: "2 mil bodegas, 30 mil toneladas diarias de productos perecederos, mil operadores de carretillas o diablitos, 700 policías; esto es más que los que poseen las ciudades de Pachuca o Cuernavaca y 18 bancos más que en Morelia y todo esto en 330 hectáreas, misma que recibe el grueso de las mercancías que ingresan a la capital, destacando que el 50 por ciento de la carga entra por la autopista de Puebla, por la de Cuernavaca el 29 por ciento, por la de Toluca el ocho por ciento, en la de Querétaro el nueve por ciento y por la de Pachuca el cuatro por ciento."¹²

A partir de los años 70's, comenzaron a construirse las grandes tiendas de autoservicio y los gigantescos almacenes o denominadas plazas comerciales, todas ellas al estilo estadounidense. Estas plazas se han convertido en un gran atractivo ya que en ellas se encuentran todas las mercancías de una calidad garantizada, además de funcionar como centros de entretenimiento o asueto.

A manera de conclusión, se puede decir que los mercados en México representan una forma de comercio tradicional, sin embargo, al crecer la población y las necesidades de la misma los tianguis y mercados sobre ruedas han aumentado, además de surgir los supermercados y tiendas de auto servicio como una alternativa más.

Ante esta situación, es necesario que las autoridades correspondientes lleven a cabo un estudio a fondo de los requerimientos tanto de infraestructura como

¹² Gobierno del Distrito Federal en: <http://www.df.gob.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

organizacionales, a fin de que se elaboren políticas públicas adecuadas para que estos lugares sean competitivos y se brinde un mejor servicio a la ciudadanía.

2.2. Legislación en materia de mercados públicos.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 115 constitucional, la prestación de servicios públicos tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, entre otros; corresponde en este caso al Gobierno del Distrito Federal por conducto de sus Demarcaciones territoriales, destacando que los mercados públicos se rigen por la siguiente normatividad:

2.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Debido a que la prestación de servicios públicos compete al Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), menciona en su artículo 3° que el servicio público es una actividad organizada, ya sea que se lleve a cabo por medio de una concesión o por el mismo gobierno, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad.

Art. 12. "... La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la Ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno, en caso de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.”¹³

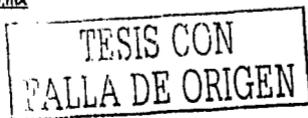
En este sentido, cabe hacer mención que desde la creación de los mercados públicos, el entonces Departamento del Distrito Federal, otorgó a los locatarios una cédula de propiedad que los ampara como propietarios de los locales, misma que es resellada anualmente previo pago de la boleta por uso de piso correspondiente a los 2 semestres del año corriente y la presentación de los pagos de los 4 años anteriores.

En general, la prestación de servicios públicos ya sean concesionados o no, requieren de mayor atención por parte del gobierno capitalino, puesto que este último ha sido rebasado por la demanda de la población, observándose por ende el descuido y los malos manejos de los mismos.

2.2.2. Reglamento de Mercados del Distrito Federal.

El reglamento de mercados del Distrito Federal, data de del 06 de junio de 1951, sin que se hayan realizado modificaciones en los artículos, por lo que resulta obsoleto para las necesidades actuales de los locatarios.

¹³Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en <http://www.asambleadf.gob.mx>



En el mismo, se hace referencia al perímetro permitido para ejercer el comercio ambulante, mismo que es ilógico y en la mayoría de los casos no es respetado por los comerciantes ambulantes.

Asimismo, existen lagunas en la definición de los giros mercantiles, la seguridad de los inmuebles, las atribuciones y obligaciones de las autoridades y locatarios, la organización interna de los locatarios, entre otros.

Cabe señalar que la Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, emitió en enero de 1994 el "Reglamento de Mercados Públicos del Distrito Federal (Proyecto) y en diciembre de 1998 la "Iniciativa de Ley de Mercados Públicos en el Distrito Federal", mismas que no fueron aprobadas, debido a la falta de consenso entre las autoridades y los locatarios, ya que estos últimos argumentan que no se les tomó en cuenta, por lo que realizaron manifestaciones para mostrar su desacuerdo.

A la fecha, se encuentra en estudio la iniciativa de "Ley de Mercados Públicos para el Distrito Federal", misma que se espera entre a discusión en el mes de noviembre y sea aprobada en los primeros meses del año 2003.

Sin embargo, la última iniciativa aún cuenta con lagunas, por lo que si se realizara un estudio de caso adecuado por parte de las autoridades, se tendría una mayor consistencia y por ende los locatarios no cuestionarían a la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido es importante precisar que el órgano encargado de emitir las modificaciones al Reglamento de Mercados, así como las iniciativas de Ley es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de la Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.

Cabe señalar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está integrada por Comisiones y Comités, y por medio de la Mesa Directiva se encarga de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea durante los periodos de sesiones; misma que está integrada por un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios.

Destacando que las comisiones conocen las iniciativas, proyectos, proposiciones o asuntos que les encomienda la Mesa Directiva; mientras que los Comités, se establecen para el funcionamiento administrativo de la Asamblea.

En este sentido, la Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos tiene contemplado llevar a cabo foros informativos para que los locatarios conozcan la iniciativa y opinen en este sentido con el fin de incorporar sus ideas, para que de esta forma no queden lagunas y la actividad comercial en los mercados se lleve a cabo en mejores términos.

En el siguiente capítulo establecerá que dependencias son las encargadas de la administración de los mercados, así como la organización administrativa y orgánica de los mercados públicos de la Delegación Coyoacán.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III. MERCADOS PÚBLICOS EN LA DELEGACIÓN COYOACÁN.

3.1. Dependencias encargadas de la administración de los mercados públicos en el Distrito Federal.

3.1.1. Gobierno del Distrito Federal.

En los años 50's, el auge en la construcción de mercados alternos a los ya existentes como el de "La merced", "San Cosme", entre otros, tenía como finalidad el que la población tuviese un centro de abasto cercano a su domicilio, generando con ello fuentes de empleo en especial a los campesinos de zonas cercanas al Distrito Federal.

Si bien el órgano encargado de la atención de los mercados es el Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con la "LOAPDF"¹⁴, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, integran la Administración Pública Centralizada.

Por lo tanto, el Gobierno del Distrito Federal, mediante la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y las diferentes Delegaciones del Distrito Federal, tiene la obligación de atender lo relacionado a los servicios públicos encontrándose entre ellos los mercados públicos, con el fin de brindar un

¹⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en <http://www.asambleadf.gob.mx>



servicio óptimo a los ciudadanos que los utilizan, además de crear fuentes de trabajo y apoyar con programas económicos al crecimiento de los mismos.

Sin embargo, en la práctica esta interacción entre Gobierno del Distrito Federal y SEDECO no es apreciada, puesto que no se observa la aplicación de programas económicos encaminados a generar empleos, fortalecer la prestación de servicios a la comunidad, pero sobre todo atender los requerimientos de la población.

3.1.2. Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO).

De acuerdo a lo establecido por el Reglamento de mercados vigente, la administración de los mercados públicos era facultad del Departamento de la Tesorería del Distrito Federal, sin embargo, en 1985 por decreto del entonces presidente Lic. José López Portillo, se crea la Coordinadora de Abasto y Distribución (COABASTO), misma que tenía como fin impulsar el desarrollo de los mercados públicos y otras formas de comercio como los tianguis y mercados sobre ruedas, mismos que por primera vez fueron reconocidos legalmente como mercados móviles.

Para llevar a cabo el apoyo a los mercados públicos, COABASTO trabajó conjuntamente con las diversas delegaciones para conocer el estado en que se encontraban los inmuebles, sin embargo fueron pocos los beneficiados ya que quedaron inconclusos dichos programas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la década de los 90's, COABASTO desaparece dando lugar a la SEDECO, esta última se conformó con la unión de varias direcciones de otras dependencias tales como Turismo, Hacienda y la misma COABASTO, quedando esta última como la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución.

Señalando que a la SEDECO le corresponde atender lo relacionado al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios, de acuerdo a lo establecido en el "art. 25 de la LOAPDF"¹⁵; teniendo por ende las siguientes atribuciones relacionadas con mercados:

- Formular y ejecutar los programas específicos en materia agropecuaria, industrial, de comercio exterior e interior, abasto, servicios, desregulación económica y desarrollo tecnológico.
- Formular y proponer, en el marco de los programas de desregulación y simplificación administrativa, las acciones que incentiven la creación de empresas, la inversión y el desarrollo tecnológico, fortaleciendo el mercado interno y la promoción de las exportaciones
- Establecer y coordinar los programas de abasto y comercialización de productos básicos, promoviendo la modernización y optimización en la materia

Asimismo, entre sus líneas estratégicas se encuentran las siguientes:

¹⁵ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en <http://www.asambleadf.gob.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Impulsar la vocación productiva y la capacidad competitiva del Distrito Federal mediante su especialización productiva y su inserción en los mercados local, regional y global, para convertirla en economía líder.
- Regular a los agentes económicos y a los mercados establecidos, y fomentar las inversiones en corredores industriales de alta tecnología, corredores de servicios y mercados ambientales.
- Impulsar la micro, pequeña y mediana empresa mediante el otorgamiento de créditos y asesoría técnica y administrativa.
- Realizar acciones para ofrecer a la población de menores recursos, productos y servicios que fortalezcan su poder adquisitivo mediante la modernización del sistema de abasto, distribución y comercio formalmente establecidos.

En este sentido y dentro del Programa Integral de Capacitación, en el mes de agosto del 2002 la SEDECO llevó a cabo cursos de Motivación, Calidad en el Servicio, Compras y Manejo de Inventarios, Contabilidad, Administración, Toma de Decisiones, Mercadotecnia, Plan de Crecimiento y Calidad en el Servicio, para 28 Administradores de los mercados públicos de la Delegación Coyoacán.

De acuerdo con las autoridades de la SEDECO, el objetivo de estos cursos es contribuir con la modernización y hacer de los mercados lugares seguros,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

higiénicos y competitivos, pero que sobre todo ofrezcan un mejor servicio a los usuarios.

3.2. Los mercados públicos del Distrito Federal.

3.2.1. La organización de los mercados públicos.

Los mercados públicos desde su creación, son atendidos por personal de la Delegación correspondiente, con el fin de que se respete el Reglamento de Mercados vigente y se atiendan las necesidades de los locatarios y usuarios, siendo de esta forma un vínculo con la Delegación, así mismo, lo locatarios han tenido la necesidad de organizarse y elegir a un grupo de personas que los represente ante las autoridades, sin embargo el Reglamento no contempla ningún tipo de organización, pero es preciso señalar que se encuentran organizados como se contempla en el cuadro 1.

CUADRO 1. ORGANIZACIÓN AL INTERIOR DE LOS MERCADOS	
PERSONAL DELEGACIÓN	MESA DIRECTIVA
ADMINISTRADOR. ASISTENTE. VELADORES.	SECRETARIO GENERAL. SECRETARIO DE CONFLICTOS SECRETARIO DE ACTAS TESORERO
Fuente: Investigación de Campo.	Elaboración propia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La mesa directiva, es conformada por los locatarios, con el fin de solucionar conflictos al interior del mercado, asesorar en la solución de algún problema administrativo con la Delegación, llevar a cabo mejoras al inmueble, entre otros.

Para ocupar algún cargo dentro de la Mesa Directiva del mercado, es necesario ser propietario de un local y contar con el apoyo de los locatarios, además de ser elegido dentro de la asamblea, señalando que el periodo de funciones no está estipulado y por ende puede variar.

En lo que respecta al mantenimiento del inmueble, los locatarios se encargan de la reparación del mismo, costeadando el gasto mediante la cooperación equitativa de cada uno de ellos, debido a que en la mayoría de las ocasiones las autoridades correspondientes no atienden a las necesidades de los locatarios.

3.2.2. Delegación Coyoacán.

Coyoacán es, con relación a las 16 delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal, una de las que más claramente refleja la riqueza de su historia. Con la Constitución Federal de 1857, Coyoacán queda incluido en el Distrito Federal, situación en la que permanece hasta hoy. En 1861 el Distrito Federal es dividido en la Municipalidad de México y cuatro regiones llamadas Partidos; la municipalidad de Coyoacán queda comprendida dentro del partido de Tlalpan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1899 se conforma el Distrito Federal en Municipalidad de México y seis Prefecturas, siendo una de ellas la de Coyoacán, que comprendía también a San Ángel. La situación del Distrito Federal se legaliza en la Constitución de 1917 y se suprime la figura de municipio en esta entidad. Las municipalidades se convierten desde entonces en delegaciones políticas.

De acuerdo con el último censo, Coyoacán tiene una población de 640, 066 habitantes por lo que se considera el cuarto lugar en el D.F., de los cuales 52.8% corresponde a mujeres y 47.2% a hombres. El 25.2% de dichos pobladores proviene de otros estados de la República: Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca y Puebla, principalmente, mientras que 1% proviene de otros países. Se cuenta con una densidad poblacional de 11, 843 personas por kilómetro cuadrado. El 1.6% de la población local habla algún idioma indígena, en particular náhuatl, otomí o mixteco. La religión predominante, profesada por 92.1% de los coyoacanenses, es la católica. La Delegación Coyoacán tiene una de las tasas más altas de alfabetización, con 96.8%. En cuanto al nivel de escolaridad, 72.4% de su población tiene instrucción posterior a la primaria, 14.1% primaria completa, 8.8% primaria incompleta y 4.3% no tiene instrucción primaria.

El 48.2% de los coyoacanenses conforman la población económicamente activa, es decir, sin contar estudiantes, amas de casas, jubilados y otras personas que no se encuentran en condiciones de trabajar formalmente; 97.6% de aquéllos tienen empleo. Respecto a las principales actividades productivas, 21% de los trabajadores coyoacanenses son oficinistas, 10.8% comerciantes o dependientes del comercio, 10.4% artesanos y obreros, 8.1% funcionarios o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

directivos y 7.8% profesionistas que trabajan por su cuenta. De todos ellos, 18.1% trabaja en el sector industrial, 15.1% en el comercial y 45.2% en el de servicios.

En el "artículo 37 de la LOAPDF"¹⁶, se describe como Delegación al órgano político-administrativo desconcentrado, con autonomía en acciones de gobierno, esto es que tiene la facultad de resolver las necesidades de los habitantes de su demarcación, y en lo que se refiere a mercados tiene las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal.
- Prestar los servicios públicos a que se refiere esta ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y presupuesto de egresos del ejercicio respectivo.
- Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente.

¹⁶ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en <http://www.asambleadf.gob.mx>

- Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad.

En este sentido, en la Delegación Coyoacán, la Subdelegación Jurídica y Gobierno a través de la Subdirección de Mercados y Vía Pública, es la encargada de dar atención a los mercados en lo referente a pagos por cambio de giro, anexos, clausuras, resellos de cédula, invasión de giros, remodelaciones, atención de conflictos entre locatarios en caso de ser necesario, entre otras.

Es importante hacer mención que de los 315 mercados en el Distrito Federal 50 se encuentran en la Gustavo A. Madero, 39 en la Cuauhtémoc e igual número en la Venustiano Carranza, mientras que en Coyoacán hay 21 ubicándose en el cuarto lugar; precisando que son atendidos por 2,826 personas aproximadamente, ya que varios locales como las carnicerías dan empleo a 2 o 3 personas aparte del propietario, además de contar con 6 concentraciones que son atendidas por 399 personas aproximadamente.

Las concentraciones, son denominadas de esta forma porque los comerciantes expendan sus productos en un inmueble construido por ellos mismos en un predio propiedad de la Delegación y con la aprobación de la misma, ya que al igual que los comerciantes de los mercados públicos, pagan el impuesto por uso de piso y cuentan con un administrador que envía la Delegación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3. Implementación de la política pública.

El concepto de implementación no existe como tal en español, proviene de la palabra implementation que significa ejecución, en todo caso es llevar a cabo la política generando actos y efectos a partir del marco normativo.

"El tipo de régimen político incide directa e indirectamente en la fase de implementación -así como en la formulación, evaluación etc.- de las políticas públicas. En efecto, si hablamos de régimen político como el modo de ser del Estado, es decir, la forma en que se materializa el ser de ese Estado es un espacio y tiempo dados, se deriva que la expresión política - y de las políticas - pasan y están atizadas por el mismo."¹⁷

Es por ello, que de acuerdo al tipo de gobierno es como se van a gestar e implementar las políticas públicas, para apreciar en que forma son implementadas hay dos tipos de enfoque:

- De arriba hacia abajo (Top - Down). En este enfoque, las decisiones son tomadas por el centro, de arriba hacia abajo y de adentro hacia fuera, esto es de manera jerárquica, ya que se sigue con una línea de acción que va de los altos mandos a los que llevan a cabo la acción, sin la posibilidad de hacer cambios en caso de requerirse.

¹⁷ Bailleres Helguera Enrique, La fase de Implementación, ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas?, en Seminario - Taller de Apoyo a la Titulación, p.6.

- De abajo hacia arriba (Bottom - Up). Aquí, las decisiones emanan de un proceso democrático, participativo y plural, esto es la aplicación de la política se hace en función de la interacción de todos los involucrados, permitiendo ajustar la misma a la realidad o a los cambios que se generen.

Debido a que es en esta fase en que las políticas públicas pueden fallar, hay cuatro modelos como implementar las políticas públicas, encaminados a mejorar la gestión pública, siendo estos:

- Modelo I. La Implementación como administración de sistemas. Dentro de este modelo se requiere contar con tareas y objetivos, plan administrativo, instrumento objetivo, sistema de controles administrativos y sanciones sociales.

Este modelo apoya la autoridad legal - racional, con el fin de optimizar los valores a seguir, por medio de mecanismos que permiten estructurar y controlar el comportamiento de los subordinados.

- Modelo II. La Implementación como un proceso Burocrático. Propone que los atributos centrales de las organizaciones son la autonomía y rutina controladas.

Ello, con el fin de saber el efecto de la autonomía y rutina de los burócratas del nivel operativo o de la calle, quienes al contrario de la alta burocracia presentan resistencia al cambio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Modelo III. La Implementación como Desarrollo Organizacional.** Propone que las organizaciones deben funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales de los individuos.

Para que la toma de decisiones sea efectiva, se deben tener grupos eficaces de trabajo, puesto que la calidad de las relaciones interpersonales va a determinar la calidad de las decisiones.

- **Modelo IV. La Implementación como Conflicto y Negociación.** Señala que las organizaciones son arenas de conflicto en las que ambas partes compiten por obtener ventajas en la distribución del poder y recursos.

Para poder tomar decisiones, es necesaria la negociación entre las partes involucradas.

Tomando en cuenta lo anterior, las decisiones en torno a los mercados, son tomadas en forma jerárquica, es decir es SEDECO quien realiza los programas, mismos que son aplicados por las autoridades correspondientes en cada una de las Delegaciones políticas, sin tomar en cuenta las necesidades de los locatarios.

En este sentido, sería conveniente que fuesen los locatarios los que tomaran la decisión, formando una organización bien estructurada y representativa, para que por medio de ella se trabaje en políticas que ayuden a mejorar la situación por la que atraviesan los mercados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo tanto, se aprecia que los programas formulados por la SEDECO a partir de 1995, no han tenido resultados favorables por la mala implementación, generada por no tomar en cuenta las verdaderas necesidades de los locatarios, creando programas basados en experiencias anteriores sin adecuarlos a la actualidad.

En el capítulo IV, se define que es viable para la mejora en los mercados públicos, si la modernización o la descentralización; además se propone un modelo de política pública para los mercados públicos de la Delegación Coyoacán.

CAPITULO IV. ¿MODERNIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN DE LOS MERCADOS PÚBLICOS?

4.1. La eficacia de la descentralización de los mercados públicos.

La modernización implica el reestructurar en este caso la forma en que se han manejado los mercados en programas, atención al público, estructura física, entre otros puntos, con el fin de brindar un mejor servicio y que sea acorde a las necesidades de los usuarios.

En lo que respecta la descentralización, ésta es la delegación de atribuciones del gobierno central a las autoridades locales, esto con el fin de que sea la autoridad local quien preste atención a los requerimientos de los ciudadanos.

En la última década, se ha llevado a cabo la descentralización y la privatización de más de la mitad de las empresas que pertenecían al Gobierno Federal, con el fin de adelgazar los gastos gubernamentales y que las empresas brindaran un mejor servicio a los usuarios.

Como consecuencia de este efecto privatizador, al hablar de descentralización y/o desconcentración administrativa, se piensa en que se va a privatizar, es por ello que a la fecha sindicatos como el de electricidad y petróleos, han manifestado su rechazo a la descentralización; señalando que en este mismo contexto, se encuentran en menor escala los propietarios de locales en mercados públicos, ya que no saben en forma se llevará a cabo la descentralización y por ende ven amenazado su patrimonio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, señala que "una administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al crecimiento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático"¹⁸

Para tal efecto, se diseñó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000 (PROMAP), mismo que señala para la descentralización los siguientes puntos:

- "Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario.
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.
- Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades."¹⁹

De acuerdo con lo anterior y en materia de mercados públicos, es preciso llevar a cabo una descentralización de funciones, debido a que en el momento de que la Asamblea Legislativa autoriza el presupuesto correspondiente, este es entregado a la SEDECO y designado a las Delegaciones, quienes se encargan de distribuirlo entre los mercados que se encuentran bajo su jurisdicción, señalando que las aplicaciones del mismo no son apreciados por los locatarios y usuarios.

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000. México SHCP, 1995.

¹⁹ Sánchez González José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México. INAP 1997, p.215.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para llevar a cabo la descentralización de los mercados, la Secretaría de Desarrollo Económico, dio a conocer el "Programa de Descentralización de los Mercados Públicos"²⁰, el cual cuenta con 4 objetivos principales y 4 avances, los cuales se presentan a continuación:

Objetivos:

1. "Que las Delegaciones manejen integralmente el presupuesto destinado para la conservación y mantenimiento de mercados públicos.
2. Dotar a las Delegaciones con elementos suficientes para lograr el mejoramiento de la capacidad de gestión, permitiéndoles actuar con prontitud, eficacia y sensibilidad en materia de Mercados Públicos.
3. Coordinar esfuerzos con las áreas centrales involucradas en los mercados públicos para mejorar su competitividad, delineando políticas de abasto eficientes y teniendo estrecha vinculación con las Delegaciones.
4. Establecer las condiciones que marquen los lineamientos a mediano y largo plazo para contribuir a la municipalización del servicio público de mercados en la Ciudad de México.

Avances:

El programa de descentralización de mercados se estructuró en tres etapas:

²⁰ Secretaría de Desarrollo Económico, Programas Prioritarios, en: <http://sedeco.df.gob.mx>

1.- Territorialización del presupuesto en cada uno de los mercados públicos.

En esta etapa, se transfirió del Gobierno Central a las Delegaciones el presupuesto asignado a las mismas, para obra mayor y mantenimiento y se distribuyó a cada uno de los mercados públicos tomando en cuenta el área gravable que ocupan los locales de los mismos.

Cuadro 2. TERRITORIALIZACIÓN DE RECURSOS	
Periodo de pago	Porcentaje de condonación
Del 16 de junio al 15 de agosto del 2001	80% de importe de recargos, multas y gasto de ejecución
Del 16 de agosto al 15 de octubre del 2001	60% del importe de recargos, multas y gasto de ejecución
Del 16 de octubre al 15 de diciembre del 2001	40% de importe de recargos, multas y gasto de ejecución

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, Programas Prioritarios, en: <http://sedeco.df.gob.mx>

Se ubicó la unidad territorial a la que pertenecen cada uno de los mercados públicos.

De esta manera todas las unidades territoriales en las que se localizan cuentan con un presupuesto para realizar trabajos de obra, mantenimiento y conservación en dichos inmuebles.

Para contar con una herramienta que permitiera el poder transferir recursos de un mercado a otro, sin soslayar el espíritu de territorialización de los recursos, se consideró a las colonias de influencia aledañas a cada uno de los mercados públicos, tomando en cuenta las que se beneficiaran con los trabajos,

garantizando que los recursos no necesarios en un mercado de una unidad territorial específica puedan ser utilizados en otra.

2.- Firma del acuerdo de descentralización de recursos y procedimientos relacionados con los mercados públicos del Distrito Federal a las Delegaciones del Distrito Federal.

El día 5 de febrero de 2001 en el Museo de la Ciudad de México se firmó el acuerdo de Descentralización Administrativa y Financiera de los mercados públicos del Gobierno de Distrito Federal a las Delegaciones, por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y los 16 Jefes Delegacionales.

3.- Firma del Acuerdo de Colaboración del Programa de Apoyo Fiscal para la Regularización de Deudores del Fisco en el Pago de Derechos por el Uso y/o Aprovechamiento de Inmuebles para Mercados Públicos.

Objetivos del Programa.

El que una vez concluido el proceso de descentralización de mercados a las Delegaciones, éstos reciban a los mismos con finanzas sanas.

1. Recuperar los recursos generados por los mercados
2. Promover la participación individual de los locatarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Características del Programa

Se condonaran los recargos, multas y gastos de ejecución que deriven de adeudos por los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles.

El monto de la condonación será de acuerdo con los periodos de pago que a continuación se señalan:

Cuadro 3 PRESUPUESTO A MERCADOS PÚBLICOS				
Delegación	Número Unidades Territoriales	Número de Locales	Área Gravable	Presupuesto 2001
Alvaro Obregón	14	1,374.00	10,775.82	2,912,781.00
Azcapotzalco	19	3,625.00	22,393.00	3,821,501.00
Benito Juárez	14	3,632.00	22,617.00	6,645,496.00
Coyoacán	17	2,410.00	19,571.53	1,973,574.00
Cuajimalpa de Morelos	5	387.00	2,653.00	192,884.00
Cuauhtémoc	32	13,661.00	87,108.68	18,738,539.00
Gustavo A. Madero	50	9,501.00	60,675.00	23,561,041.00
Iztacalco	16	2,529.00	17,672.00	1,240,696.00
Iztapalapa	20	2,502.00	19,929.67	2,256,716.00
Magdalena Contreras	5	311.00	2,516.00	183,070.00
Miguel Hidalgo	17	6,513.00	34,611.00	15,293,690.00
Milpa Alta	8	747.00	4,471.00	956,935.00
Tlahuac	18	1,394.00	10,846.00	1,938,340.00
Tlalpan	16	999.00	11,697.36	7,237,476.00
Venustiano Carranza	39	13,073.00	87,333.60	5,743,395.00
Xochimilco	11	1,900.00	13,358.87	7,303,866.00
Sumas	301	64,558.00	428,229.53	100,000,000.00

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, Programas Prioritarios, en: <http://sedeco.df.gob.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.- Elaboración de la Guía de Operación de los Mercados Públicos.

La regularización de los mercados necesariamente implicó establecer un **CRITERIO ÚNICO** para la interpretación y aplicación del Reglamento de Mercados. En ese sentido, SEDECO elaboró la Guía de Operación de Mercados Públicos; en este documento se puntualiza el procedimiento para aplicar el Reglamento citado y los ordenamientos supletorios, así como para actualizar y establecer los requisitos que se necesitan para la atención de las diversas solicitudes de los locatarios. Además, se contemplan rubros tendientes a resolver la problemática más frecuente que se presenta en materia de mercados y establece elementos de coordinación y seguimiento entre SEDECO y los Órganos Político-Administrativos.

Esta Guía de Operación fue presentada a funcionarios de los 16 Órganos Político-Administrativos a fin de recabar sus comentarios y experiencias respecto de los casos específicos que ocurren en cada demarcación. En ese sentido, se han establecido reuniones de trabajo periódicas, al menos una vez al mes, con las 16 Delegaciones.

Derivado de lo anterior, es necesario precisar que si bien esta Guía de Operación fue creada para facilitar la aplicación del Reglamento, en la práctica no es aplicada con los mismos criterios en las 16 demarcaciones del Distrito Federal, generando con ello desigualdades para los locatarios.

En este sentido, sería importante que las autoridades diesen a conocer a los locatarios los resultados obtenidos en cada demarcación, con el fin de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comparar y establecer un parámetro igualitario para su aplicación y quizá se puedan integrar varios de sus aspectos en la Iniciativa de Ley que se encuentra en estudio.

4.2. Evolución de los programas para la modernización de los Mercados Públicos creados por la SEDECO.

A partir de 1995, el entonces Departamento del Distrito Federal, anunció la privatización de los mercados públicos del Distrito Federal, sin embargo, este proceso no se llevó a cabo por la oposición de los locatarios y algunas autoridades legislativas.

Derivado de lo anterior, en 1995 la SEDECO creó 5 programas para la modernización de los mercados públicos, los cuales pretendían impulsar el crecimiento de los mercados públicos, los cuales eran: Mantenimiento, Capacitación, Promoción y publicidad y Protección civil.²¹

Los objetivos planteados en los programas, eran óptimos y de haberse completado, los mercados públicos hubiesen mejorado en imagen, competitividad y serían un sector generador de empleos en el Distrito Federal.

Es preciso señalar, que los resultados visibles de los programas de 1995 fueron insuficientes para la ciudadanía, ya que en algunos mercados se llevaron a cabo tareas de pintura del inmueble, reparación de grietas en paredes,

²¹ Ver anexo.

reforzamiento de las láminas de los techos, instalación de publicidad dentro del mercado y al exterior del mismo; mientras que la capacitación y los programas de protección civil pasaron por desapercibidos.

4.3. Comparativo de las Iniciativas de Ley para Mercados Públicos en el Distrito Federal.

En el contexto, el actual reglamento de mercados públicos para el Distrito Federal, es obsoleto, a pesar de que se han realizado en varias ocasiones propuestas para la modificación del mismo, hasta el momento no se ha logrado la aprobación de una nueva legislación para los mercados públicos, debido a que no se ha logrado un consenso entre locatarios y autoridades.

A continuación, en el cuadro 4, se presenta el Reglamento de mercados vigente, así como las propuestas realizadas en 1994, 1998, 1999 y la actual, misma que se encuentra en estudio y en espera de ser aprobada, de ser así entraría en vigor a principios de 2003.

Cuadro 4 COMPARATIVO DE INICIATIVAS DE LEY				
REGLAMENTO (1951)	PROYECTO DE REGLAMENTO (1994)	INICIATIVA DE LEY (1998)	INICIATIVA DE LEY (1999)	INICIATIVA ACTUAL (2002)
CAPITULO I Disposiciones Generales.	CAPITULO PRIMERO Disposiciones Generales.	TITULO PRIMERO Disposiciones Generales CAPITULO UNICO Del objeto y ámbito de aplicación de la ley.	TITULO PRIMERO Disposiciones Generales CAPITULO UNICO	TITULO PRIMERO Disposiciones Generales CAPITULO UNICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II Empadronamientos y cancelaciones.	CAPITULO SEGUNDO De la administración del mercado público.	TITULO SEGUNDO De las atribuciones de las autoridades como sujetos de la ley. CAPITULO I De la Secretaría de Desarrollo Económico. CAPITULO II De la Delegaciones del Distrito Federal.	TITULO SEGUNDO De las atribuciones. CAPITULO I De la Secretaría de Desarrollo Económico. CAPITULO II De la Delegación.	TITULO SEGUNDO De las atribuciones CAPITULO UNICO
CAPITULO III Trasposos y cambios de giro.	CAPITULO TERCERO De la organización de los locatarios.	TITULO TERCERO De los títulos de concesión y de los derechos y obligaciones de los locatarios. CAPITULO I De los títulos de concesión. CAPITULO II De los derechos de los locatarios CAPITULO III De las obligaciones de los locatarios.	TITULO TERCERO De la administración del mercado público. CAPITULO I De la autoadministración. CAPITULO II Del administrador.	TITULO TERCERO De los integrantes de las Comisiones Delegacionales, para la supervisión de los mercados públicos, de los administradores y de la representación legal de los locatarios de los mercados públicos. CAPITULO UNICO CAPITULO II De la autoadministración.
CAPITULO IV Puestos ubicados en mercados públicos.	CAPITULO CUARTO De los derechos, obligaciones y prohibiciones de los locatarios.	TITULO CUARTO De la organización interna del mercado público. CAPITULO I De la asamblea general de los concesionarios. CAPITULO II De las formas de organización de los mercados públicos. CAPITULO III Del administrador del mercado público.	TITULO CUARTO Infraestructura. CAPITULO I	TITULO CUARTO De la infraestructura del mercado público. CAPITULO UNICO
CAPITULO V Puestos ubicados fuera de los mercados públicos.	CAPITULO QUINTO De los permisos y de la revocación.	TITULO QUINTO De la infraestructura del mercado público. CAPITULO I. De la zonificación del mercado público.	TITULO QUINTO De la Protección Civil. CAPÍTULO UNICO	TITULO QUINTO De la protección civil. CAPITULO UNICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

		<p>CAPITULO II De la infraestructura de los inmuebles de los mercados públicos.</p> <p>CAPITULO III De la protección civil.</p>		
<p>CAPITULO VI Asociaciones de comerciantes.</p>	<p>CAPITULO SEXTO De las cesiones de permisos y cambio de giro.</p>	<p>TITULO SEXTO Del funcionamiento del mercado público.</p> <p>CAPITULO I De la administración del mercado público.</p> <p>CAPITULO II De la administración por conducto de la Delegación.</p> <p>CAPITULO III Del esquema de autoadministración.</p> <p>CAPITULO IV Del esquema de régimen por condominio.</p> <p>CAPITULO V De las zonas de protección.</p> <p>CAPITULO VI De los locales de los mercados públicos.</p> <p>CAPITULO VII. De los giros autorizados en los mercados públicos.</p>	<p>TITULO SEXTO De las zonas de protección.</p> <p>CAPITULO UNICO.</p>	<p>TITULO SEXTO De las zonas de protección comercial.</p> <p>CAPITULO UNICO</p>
<p>CAPITULO VII Resolución de controversias.</p>	<p>CAPITULO SÉPTIMO Del funcionamiento de los mercados públicos.</p>	<p>TITULO SÉPTIMO De las sanciones y recursos administrativos.</p> <p>CAPITULO I De las sanciones.</p> <p>CAPITULO II. Del recurso de inconformidad.</p>	<p>TITULO SÉPTIMO De las cédulas de empadronamiento, derechos y obligaciones de los comerciantes.</p> <p>CAPITULO I De las cédulas de empadronamiento.</p> <p>CAPITULO II De los derechos.</p> <p>CAPITULO III De las obligaciones.</p>	<p>TITULO SÉPTIMO De las cédulas de empadronamiento, derechos y obligaciones de los locatarios.</p> <p>CAPITULO I De las cédulas de empadronamiento.</p> <p>CAPITULO II De los derechos de los locatarios.</p> <p>CAPITULO III Obligaciones de los locatarios.</p>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO VIII Sanciones.	CAPITULO OCTAVO De las sanciones.		TITULO OCTAVO Del funcionamiento interno. CAPITULO I De los giros. CAPITULO II Del servicio de sanitarios.	TITULO OCTAVO Del funcionamiento del mercado público CAPITULO I De los giros CAPITULO II Del servicio de sanitarios, estacionamientos, guarderías infantiles y servicios médicos.
	CAPITULO NOVENO Del recurso de inconformidad.		TITULO NOVENO De la organización interna del mercado público CAPITULO I De la Asamblea General. De la Mesa Directiva CAPITULO II En el caso de mercados bajo el esquema de autoadministración.	TITULO NOVENO De las concentraciones CAPITULO UNICO
			TITULO DECIMO Del fomento y desarrollo económico. CAPITULO I	TITULO DECIMO De las sanciones y del recurso de inconformidad. CAPITULO I De las sanciones.
			TITULO UNDECIMO De las sanciones y del recurso de inconformidad. CAPITULO I De las sanciones CAPITULO II Del recurso de inconformidad.	
TRANSITORIOS	TRANSITORIOS	TRANSITORIOS	TRANSITORIOS	TRANSITORIOS
No. de artículos: 101 Transitorios: 13	No. de artículos: 76 Transitorios: 10	No. de artículos: 69 Transitorios: 12	No. de artículos: 84 Transitorios: 10	No. de artículos: 59 Transitorios: 11
Fuente: Diario Oficial de la Federación, Reglamento de Mercados, viernes 1° de junio de 1951. Asamblea Legislativa, Iniciativas de Ley para mercados públicos del Distrito Federal, 1994, 1998, 1999 y 2002.				Elaboración propia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tomando en cuenta el cuadro anterior, se puede observar que cada Iniciativa se basa en lo ya establecido en el Reglamento, destacando que cada una de ellas presenta avances en cuanto a la mejora del servicio de los mercados, sin embargo para los locatarios no han cubierto con los requerimientos para desempeñar sus labores de la mejor forma.

Asimismo, presentan similitudes y al compaginarlas se puede fortalecer una propuesta, por ejemplo, en el aspecto de los límites para el ambulante en las inmediaciones del inmueble, la ubicación de los giros comerciales, protección civil, mesa directiva de los locatarios, entre otros.

4.4. Evaluando la política.

La evaluación es el proceso mediante el cual se va a determinar si las acciones que se están llevando a cabo, son las adecuadas y, si es necesario, aplicar alternativas para lograr el plan inicial.

La evaluación forma parte de todo el proceso en la elaboración de las políticas públicas, ya que en cada una de las fases, se lleva a cabo una evaluación de la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas. Para hacer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos."²²

En la aplicación de un política pública es necesario evaluar los logros, impactos así como las carencias de la misma, con el fin de retroalimentar el proceso en la toma de una decisión y analizar las posibles alternativas que se tengan para aplicarlas.

En la evaluación, se utilizan los siguientes criterios: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad.

Se define como eficiente en el sector público al "logro de conjuntos de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos."²³

En cuanto a eficacia, se entiende como "las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados"²⁴

Mientras que como efectividad, se considera al impacto positivo que produzca una medida, en tanto que productividad se define como eficiencia en el área de producción de una empresa.

Para la evaluación en la formulación de políticas públicas, existen tres métodos:

²² Cardozo Brum, Myriam, "La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones", México 1993. Revista de Administración Pública No. 84. p.169.

²³ Cardozo Brum, Myriam, Op. Cit. P. 170.

²⁴ Op. Cit. P. 170.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. **Modelo I o Racional de Allison.**
2. **Modelo II basado en el análisis del proceso organizacional.**
3. **Modelo III basado en el proceso político.**

Partiendo de lo anterior, se utilizará análisis costo - beneficio, ubicado dentro del Modelo I, para evaluar la situación de los mercados públicos de la Delegación Coyoacán.

Destacando que se tiene como objetivo general el analizar los procesos de modernización de los mercados públicos, considerando como caso de estudio los ubicados en la Delegación Coyoacán del D.F., con el fin de identificar los aciertos y las deficiencias en su aplicación, así como su impacto entre la población.

Asimismo, se plantean como objetivos específicos:

1. Conocer la legislación en torno a los mercados públicos, para establecer sus acotaciones así como sus deficiencias en su aplicación actual.
2. Identificar las dependencias gubernamentales que tienen relación directa con los asuntos relacionados con los mercados públicos, con el fin de conocer el funcionamiento administrativo de los mismos.

Los principales indicadores de este caso son:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. No. de mercados públicos en el Distrito Federal.
2. No. de mercados públicos en la Delegación Coyoacán.
3. No. de locatarios en el Distrito Federal.
4. No. de locatarios en la Delegación Coyoacán.

4.5. Propuesta de modelo de política pública para los Mercados Públicos de la Delegación Coyoacán.

El problema que enfrentan los mercados públicos en el Distrito Federal es complejo y a la fecha no existe una legislación adecuada, destacando que la Guía de Operación para los mercados no es aplicada de igual forma en todos los mercados, lo cual puede generar manifestaciones de desacuerdo por parte de los locatarios.

En lo que respecta a la afluencia de compradores, se ha observado que por regla general buscan variedad, calidad y precio del producto, así como la cercanía a su domicilio.

En la actualidad, la mayoría de los mercados ubicados en la Delegación Coyoacán expenden sus productos a las personas que acuden a los mismos, así como a los que realizan pedidos vía telefónica, sin embargo la forma de pago en estos lugares es únicamente en efectivo, representando un obstáculo para las personas que piensan pagar con vales de despensa o que al no traer el suficiente efectivo quisieran utilizar su tarjeta de crédito o débito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ante esta situación, se presenta a continuación una propuesta de política pública para la modernización de los mercados públicos en la Delegación Coyoacán:

Objetivo. Analizar los resultados generados por la propuesta de modernización implementada en los mercados de la Delegación Coyoacán, para determinar si logró tener impacto entre los usuarios.

Meta. Hacer del mercado un lugar de abasto al menudeo competitivo con las cadenas de supermercados, tianguis y mercados sobre ruedas; beneficiando con ello a locatarios y usuarios.

Esto a través de la participación conjunta de locatarios, autoridades delegacionales, SEDECO y protección civil.

Para lograr la meta, se atenderá:

1. Reconocimiento de la situación actual.

Llevar a cabo un estudio en el cual se contemplen los siguientes puntos:

- a) Población total de locatarios.
- b) Total de empleos generados por cada local.
- c) Ubicación y estado físico en que se encuentra el inmueble que ocupa el mercado público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Aplicación oportuna de los recursos destinados a los programas.

Después de llevar a cabo el estudio de la situación física y operativa de los mercados, es necesario clasificar a cada uno por grado de prioridad de atención y en base a ello aplicar los programas y recursos correspondientes.

3. Apertura comercial.

Para lograr una apertura comercial es necesario que los mercados públicos sean competitivos en todos los niveles, principalmente con las grandes cadenas de autoservicio, tomando en cuenta los siguientes puntos:

- a) Publicidad del mercado.
- b) Horarios de atención al público.
- c) Variedad de productos.
- d) Precios accesibles al consumidor.
- e) Pago con vales de despensa.
- f) Pago con tarjetas de débito y crédito.

4. Otorgamiento de créditos por las instituciones bancarias.

Con el fin de crecer económicamente y mantener una variedad de artículos y/o productos, es necesaria en algunas ocasiones la obtención de créditos bancarios para abastecerse, logrando con ello competir con los tianguis y cadenas de supermercados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. Participación conjunta de autoridades y locatarios.

La colaboración de ambas partes es fundamental para evaluar la situación de cada mercado y conocer a fondo las necesidades, con el fin de establecer prioridades y mecanismos de acción directos y alternos para lograr un resultado favorable en la aplicación de cada uno de los programas.

El resultado de la aplicación de esta política, se verá reflejado en el incremento de afluencia de compradores al mercado, generando con ello mayor competitividad, generación de empleos y crecimiento económico en los mismos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

El Estado como la organización política de una sociedad establecida, es quien da sustento al resto de las instituciones que conforman al Gobierno, quien a través de cada una de ellas, presta servicios, ofrece productos o ejerce funciones para satisfacer las demandas de la sociedad.

Ahora bien, el gobierno lleva a cabo cada una de sus actividades a través de la Administración Pública, quien es el puente de comunicación entre la sociedad y el Estado, por lo que se puede decir que la Administración Pública es el Gobierno mismo en acción.

Cabe señalar que no se puede dejar de lado a la sociedad, puesto que el Estado nació y está determinado por la misma, por lo que la forma en que el Estado desarrolle sus funciones va a depender en gran medida del grado de organización y participación de la sociedad; así como de su habilidad para adaptarse a los constantes cambios políticos y económicos que se generen a nivel mundial.

La Administración Pública, es la encargada de atender las necesidades de la sociedad, esto a través de la política pública, que no es otra cosa que una práctica social y no un evento aislado que busca soluciones satisfactorias.

Asimismo, se puede decir que una política pública es también lo que el Gobierno decide o no hacer y que puede afectar o beneficiar a un grupo de personas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe hacer mención que la elaboración de una política pública, no tiene un principio ni un fin, sin embargo cuenta con un ciclo de evolución el cual consta de 4 etapas: Análisis, Diseño y Formulación, Implementación y Evaluación; destacando que dentro del mismo interactúan los beneficiados, afectados, organizaciones gubernamentales y en su caso las organizaciones sociales, para lograr una solución óptima al problema que presenten.

En el caso de los mercados públicos, quienes representan la forma de comercio tradicional en México, puesto que desde los aztecas prevalece este tipo de comercio al menudeo, pasando por la Colonia, la Independencia, la Revolución, hasta la construcción de los mercados que conocemos hoy en día en la década de los 50's; se ha planteado la posibilidad de modernizarlos a partir de 1995, sin embargo, a pesar de la formulación de distintos programas por parte de la SEDECO, no se ha logrado dicho cometido.

Asimismo, se ha podido observar la falta de coordinación entre el aspecto legal y el operativo, puesto que existen enormes lagunas legislativas en el Reglamento de Mercados vigente a la fecha, puesto que a pesar de existir 4 iniciativas de Ley para suplirlo, ninguna ha cubierto con las necesidades de los locatarios en cuanto a la regulación adecuada de los giros mercantiles, así como en aspectos administrativos, seguridad, organización, entre otros puntos; por lo que la SEDECO, elaboró una Guía de Operación de Mercados Públicos con el fin de regular la aplicación del Reglamento, sin embargo esta no es aplicada con los mismos criterios en las 16 Delegaciones Políticas, resultando afectados los locatarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mientras que en lo referente a las dependencias encargadas de atender a los mercados públicos, existe poca coordinación para la aplicación de programas y por ende de recursos, puesto que no se aprecia una mejora tanto en infraestructura como en competitividad frente a los diversos centros de abasto al menudeo, como tianguis, mercados sobre ruedas y principalmente con las cadenas de autoservicio.

Partiendo de lo anterior, la pregunta es ¿si la modernización implica necesariamente la descentralización y si ésta es a su vez, un paso a la privatización?, concluyo con que la modernización no implica necesariamente descentralizar o privatizar, es simplemente adecuarse a las necesidades actuales y estar en constante renovación, y en el caso de los mercados, poder ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

Sin embargo en nuestra realidad, se necesita descentralizar administrativamente para poder lograr una optimización de los recursos y aplicarlos debidamente, sin embargo aún así quedan espacios vacíos en cuanto a legislación y la aplicación de programas, reflejándose los resultados en las condiciones en que se encuentran actualmente los mercados.

Por lo que se puede establecer que se atendieron los objetivos específicos establecidos en el presente trabajo, que eran el conocer la legislación en torno a los mercados públicos, así como, identificar las dependencias gubernamentales relacionadas directamente con los mercados públicos.

Asimismo, se comprueban las hipótesis presentadas en este trabajo, ya que los programas implementados por la SEDECO, no han tenido un impacto significativo entre los locatarios y la población que los utiliza; puesto que a la fecha los mercados no son competitivos frente a los diversos centros de abasto.

Tomando en cuenta este panorama, se puede establecer que de continuar la deficiente coordinación gubernamental, es probable que se genere un incremento en el comercio ambulante, como se afirma en la hipótesis alternativa del presente trabajo; puesto que al no ser rentable la permanencia en un mercado público, los locatarios optarán por salir a expender sus productos a la vía pública.

Por tal motivo, en la propuesta que se presenta para aplicar un modelo de política pública para los Mercados Públicos de la Delegación Coyoacán, se invita a la participación conjunta de locatarios, autoridades delegacionales, SEDECO y Protección Civil; además de tomar en cuenta los principales puntos de atención para llevarla a cabo.

Asimismo se propone realizar un estudio para conocer la situación actual de los mercados, además de aplicar de manera oportuna los recursos destinados a este rubro, tomando en cuenta que es necesaria la obtención de créditos bancarios así como una mayor apertura comercial para ser más competitivos frente a las tiendas de autoservicio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Puesto que los mercados públicos, representan una forma de comercio tradicional y al menudeo además de generar empleos, es necesario rescatar esta actividad comercial haciéndola más competitiva y redituable, ya que de esta forma se beneficiará a aproximadamente 68,884 locatarios en el Distrito Federal y se dará una mejor opción a los usuarios.

Es necesario prestar atención a las demandas de los locatarios, ya que son ellos los que trabajan en el mercado y se percatan de la situación física en que se encuentra el inmueble, las necesidades de los usuarios, la situación de competencia frente a los mercados sobre ruedas, tianguis y tiendas de autoservicio; además de ser quienes pueden aportar alternativas para la mejor solución a este problema.

Asimismo, no hay que dejar de lado las obligaciones que tienen los locatarios como prestadores del servicio público, destacando como parte de ellas una adecuada atención al público, el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Mercados vigente, mantener en óptimas condiciones el local en que expenden sus productos, así como atender a los requerimientos que establezca la Secretaría de Salud, Protección Civil, así como la Delegación misma.

Al tomar como caso de estudio a los mercados ubicados en la Delegación Coyoacán, se pudo observar que la situación en que se encuentran los inmuebles es similar a la de los mercados de las 15 demarcaciones restantes, esto es porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la SEDECO, han manejado la aplicación de recursos de forma igualitaria; señalando que la

coordinación entre locatarios y autoridades ha sido poca, puesto que a pesar de haberse llevado a cabo foros con el fin de recabar demandas y opiniones para la formulación de la nueva iniciativa de Ley para el Reglamento de Mercados, la participación de locatarios fue escasa, debido a la falta de presupuesto y difusión.

Derivado de lo anterior, se puede apreciar que existiendo una mejor coordinación entre locatarios, autoridades de la Asamblea Legislativa, SEDECO y Delegaciones; se lleguen a establecer acuerdos de trabajo en apoyo a los mercados públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS.

1. De la Peña Sergio.
"La formación del capitalismo en México."
Editorial. Siglo Veintiuno Editores.
16ª. Edición. 1991.
2. Fischer de la Vega Laura.
"Mercadotecnia."
Editorial. Mc Graw Hill.
Segunda Edición. 2000
3. Guerrero Orozco Omar.
"La Administración Pública del Estado Capitalista."
Editorial. Fontamara.
4. Heller Hermann.
"Teoría del Estado."
Editorial: Fondo de Cultura Económica.
5. Lindblom Charles E.
"El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas."
Ministerio para las Administraciones Públicas.
Miguel Ángel Porrúa, 1991.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. Pardinias Felipe

"Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales."
Editorial Siglo Veintiuno.

7. Ruiz Sánchez Carlos.

"Manual para la elaboración de políticas públicas."

8. Sánchez González José Juan.

"Administración Pública y Reforma del Estado en México."
INAP, 1997.

LEGISLATIVA.

9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Editorial Porrúa (2002).

10. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Editorial Porrúa (2002).

11. Leyes y Códigos de México.

Código Civil para el Distrito Federal.
Colección Porrúa. 2001.

12. Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

13. Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006.

14. Programas para la modernización de mercados públicos del Distrito Federal para 1995.

SEDECO.

15. Reglamento de Mercados.

Diario Oficial de la Federación.

Viernes 1º de junio de 1951.

16. Reglamento de Mercados Públicos del Distrito Federal (Proyecto).

Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.

Enero de 1994.

17. Iniciativa de Ley de Mercados Públicos del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura.

Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.

Diciembre de 1998.

18. Iniciativa de Ley de Mercados Públicos del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura.

Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.

Diciembre de 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

19. Iniciativa de Ley de Mercados Públicos para el Distrito Federal.
Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.
Año 2002.

HEMEROGRÁFICA.

20. Periódico "La Prensa".
México D.F. martes 12 de septiembre de 1995.
21. Periódico "La Jornada".
México D.F. martes 12 de septiembre de 1995.
22. Aburto Muñoz Hilda.
Estado , régimen y sistema político (Nuevas pautas para la
administración pública mexicana).
En Revista de Administración Pública No. 96
México, 1997.
pp. 19 - 33.
23. Bailleres Helguera Enrique.
La fase de Implementación, ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas?
En seminario - Taller de apoyo a la titulación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

24. Bailleres Helguera Enrique.

El Enfoque de los Asuntos Públicos.

En Diplomado Nacional "Políticas Públicas, Gerencia y Gobierno Local",

Modulo Dos.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

25. Cardozo Brum Myriam.

"La Evaluación de las Políticas Públicas Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones".

Revista de Administración Pública No. 84 pp. 169 - 197.

México 1993.

26. Gurza Lavalle Adrián.

"Críticas de lo privado y necesidad de lo público"

En Revista Coyuntura, N° 47, Segunda época.

Junio de 1993.

pp. 32 - 39.

27. Montes de Oca Malvaez Juan.

"Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno"

En Seminario de Titulación Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno,

Modulo I.

Material en proceso de publicación.

Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DIRECCIONES INTERNET.

28. Asamblea Legislativa del Distrito Federal en:

<http://www.asambleadf.gob.mx>

29. Mercados Públicos en: <http://www.mercadospublicos.com>

30. Gobierno del Distrito Federal en: <http://www.df.gob.mx>

31. Secretaría de Desarrollo Económico en: <http://www.sedeco.df.gob.mx>

32. Delegación Coyoacán en: <http://www.coyoacan.df.gob.mx>

33. Sistema de Información Geoeconómica (SIGECO) en:

<http://www.df.gob.mx/agenda2000>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CIUDAD DE MÉXICO



SEDECO DF

MODERNIZACION DE MERCADOS PUBLICOS

DEL DISTRITO FEDERAL 1995.

PROGRAMAS

- MANTENIMIENTO
- CAPACITACION
- PROMOCION Y PUBLICIDAD
- PROTECCION CIVIL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CIUDAD DE MÉXICO



SEDECO DF

PROGRAMA DE MANTENIMIENTO 1995

* PRESUPUESTO	N\$20'587,900.00
* NO. DE MERCADOS	318
* NO. DE LOCALES	66,000
* TIEMPO DE EJECUCION	Julio - Noviembre 1995

PRIORIDADES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CIUDAD DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



SEDECO DF

PROGRAMA DE CAPACITACION

RETOS	:	Modernidad, Competencia e Imagen
PARTICIPANTES	:	Locatarios, Instituciones de Educación Superior, Delegaciones, NAFIN y SEDECO.
UNIVERSO	:	66,000 Locatarios
META 95	:	2,500
CURSOS	:	Administración, Contabilidad, Mercadotecnia
INSTRUCTORES	:	Red Nafin
ASISTENCIA TECNICA	:	Instituciones de Educación Media y Superior
APOYOS	:	STPS - CIMO

C U A J I M A L P A

INICIO	:	23 de junio de 1995
CURSO	:	Administración
COSTO	:	N\$ 50.00
LOCATARIOS	:	30
DURACION	:	25 HORAS
ASISTENCIA TECNICA	:	Pasantes de la Universidad Iberoamericana (Convenio DDF-27-III-95)



CIUDAD DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



SEDECO DF

PROGRAMA DE PROMOCION Y PUBLICIDAD

- * Consejo de Publicidad de Mercados Públicos
- * Diagnóstico de los 318 mercados públicos
- * Imagen corporativa de los mercados públicos de la Ciudad de México
- * Participación de la iniciativa privada en la promoción y publicidad de los mercados públicos del D.F.
- * Aprovechamiento de los recursos de la publicidad en el mantenimiento y modernización de mercados públicos del Distrito Federal



CIUDAD DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



SEDECO DF

PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

- * Plan específico de protección civil para cada mercado público
- * Participación de los mercados públicos en el Plan de Contingencia del D.D.F.
- * Entrenamiento para brigadistas de los mercados públicos