



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**LA MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DE LOS MERCADOS PÚBLICOS COMO
FACTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LA CDMX: UN ANALISIS DEL
PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y FOMENTO DE LOS MERCADOS PÚBLICOS
(PPyFMP).**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JAIR CHRISTOPHER ELIGIO MENDOZA

ASESOR

DR. ISAÍ GONZÁLEZ VALADÉZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradecimientos.

Gracias a la Universidad por haberme dado la oportunidad de desarrollarme en su comunidad, así como ser parte de ella, ha sido mi *alma mater*. En ella he conocido a personas que han sido muy importantes para mí. La mejor etapa de mi vida.

A mi señora madre, Lucila, que ha sido el mejor ejemplo de vida y superación. Gracias por tu amor y paciencia, por creer en mí y no permitirme tirar la toalla.

Gracias a mi padre Fernando y a mis hermanas Andrea y Rubí, sin ustedes no sería el ser humano que soy hoy, son la mejor familia que pude tener.

A los asesores académicos que, con sus comentarios y experiencia, fueron partícipes de esta tesis. Gracias por su paciencia, tiempo, consejos y por la atención que me brindaron.

Gracias a mis amigos, que son parte fundamental para mí, grandes personas que he encontrado a lo largo la vida y que siguen siendo parte de ella.

A todos ustedes, les dedico este trabajo.

ÍNDICE

Contenido

CAPITULO I. Política Pública.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. Nacimiento de las Políticas Públicas.....	10
1.1.1. El estudio de las Políticas Públicas como disciplina en México.	13
1.1.2. La definición de Política Pública.	15
1.1.3. El interés político y el raciocinio, factores decisivos en la Política Pública.....	19
1.2 La modernización.....	23
1.2.1. La modernización según John Rawls.	26
1.3. Definición y tipos de innovación.....	29
1.3.1. Teorías de la innovación.	33
CAPITULO II. El Programa de Protección y Fomento de los Mercados Públicos (PPyFMP)	35
2.1. Los mercados públicos en la Ciudad de México.	36
2.1.1. El origen del mercado popular	36
2.1.2. Los mercados populares en la Ciudad de México.....	40
2.1.3. Abasto y distribución de alimentos en la Ciudad de México.....	41
2.1.4. Marco jurídico.....	45
2.1.5. Tipo y cantidad de mercados.....	47
2.1.6. ¿Cuál es el papel de los mercados públicos dentro de la cadena de abastecimiento y distribución?	49
2.2. Programa de Protección y Fomento de los Mercados Públicos (PPyFMP).....	50
2.2.1. Características del PPyFMP.....	52
2.2.2. Estrategias de corto y mediano plazo.....	53
2.2.3. Evaluación de las condiciones de los mercados públicos.	53
2.2.4. Proyección de contingencias.	55
2.2.4.1. Intervención inmediata a mercados públicos con riesgo potencial.	55
2.2.6 Gestión de servicios internos: baños públicos y estacionamientos	57
2.3. Fomento y renovación de los mercados públicos.....	59
2.4. Acciones de mediano plazo.	60
2.4.1. Fondo de Mejoramiento y Fomento para los mercados públicos.....	60
2.4.2. Fortalecer y ampliar las facultades de la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución (DGACD).....	63

2.4.4. Bancarización de los mercados públicos.	64
2.5. Las nuevas tendencias en los mercados públicos.	66
2.6. Problemáticas Del PPyFMP.	70
2.6.1. Colaboración y pronta aplicación del programa por parte de las Alcaldías.	71
2.6.2. La gestión en la solicitud y aplicación de recursos: etiquetado de éstos; año fiscal y la recuperación de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas.	73
2.6.3. No hay parámetros que indiquen el éxito del programa.	74
2.6.4. Más recursos.	75
2.6.5. Resistencia por parte de los comerciantes por adoptar las nuevas tecnologías.	77
CAPITULO III. Propuestas de solución a las problemáticas encontradas del PPyFMP.	78
3.1. Colaboración y pronta aplicación del programa por parte de las Alcaldías.	78
3.1.1. La participación de los comerciantes como asociación civil.	82
3.2. Mejorar los tiempos de gestión en la solicitud y aplicación de recursos.	85
3.3. No hay parámetros que indiquen el éxito del programa.	90
3.4. Más recursos económicos.	93
3.5 Resistencia por parte de los comerciantes por adoptar las nuevas tecnologías.	95
3.6. Dar tenencia plena de locales en los mercados populares.	98
Conclusiones	99
Bibliografía	104

CAPITULO I. Política Pública.

“Una política pública son las acciones del gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia...”

Luis F. Aguilar.

“...la política pública es la expresión más acabada de la actividad democrática, social y colectiva... cuando se ha dotado a la expresión política y pública de una verdadera libertad con base en leyes que fundan el derecho para regular el comportamiento humano...”

Isaí González.

INTRODUCCIÓN.

Actualmente el abasto alimentario que exige la Ciudad de México es muy grande y va en crecimiento¹, el cual se ha cubierto por diversos canales de distribución, dónde participan los grandes mercados tradicionales como lo son la Central de Abastos, el mercado de La Merced entre otros más. Y por otro lado se encuentran las grandes cadenas internacionales de supermercados como lo son Walt Mart, Costco y otros.

Con una pequeña participación en la cadena de abasto para la ciudad, se encuentran los pequeños mercados populares de barrio, que surgieron en los años 50's. Nacieron como un importante auge y apoyo gubernamental lo que favoreció que se constituyeran como actores importantes en el escenario económico.

Pero la globalización y la libre competencia que tuvo lugar en México, el Estado dejó de procurar a estos mercados públicos, mediante el control de precios y subsidios, lo que provocó la decadencia en estos centros de abasto que fungieron como importantes centros de reunión y convivencia de los barrios en los que se encuentran.

Por las razones anteriores se analizará el rescate de estos centros de abasto mediante la aplicación de políticas públicas acordes a la situación económica y social actual.

Se mostrarán los inicios de las políticas públicas y los componentes que son necesarios para que, mediante la eficacia y eficiencia, se alcancen los objetivos a cubrir.

Los mercados públicos tienen un gran potencial económico y a su vez pueden ser detonantes de bienestar social que eleve la calidad de vida de los habitantes que los rodeen. A su vez, mantener viva la tradición y el significado cultura que significa un mercado público.

¹ Según el INEGI del 2010 al 2015, la población en la Ciudad de México tuvo un crecimiento de 67,573 personas.

https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/pxweb/inicio.html?rxid=d518b312-a32e-4d23-a8dd-08a64c187a6c&db=Poblacion&px=poblacion_03

La modernización es sumamente necesaria para la reactivación de estos centros de abasto, también es indispensable innovar en los procesos de gestión, abasto y distribución, que garanticen productos de primera calidad frescos, de calidad y a precios competitivos.

En la búsqueda de elevar la productividad y ser entes económicamente competitivos, se estudia la necesidad de ampliar sus servicios, formas de pago y promoción comercial.

Para esto se tiene que romper con viejos paradigmas, tanto administrativos como culturales, que han estado presentes en la vida cotidiana de los mercados públicos y que han frenado su evolución competitiva.

En el primer capítulo se mostrará lo que es una política pública, cómo pasó a ser una disciplina de la Ciencia Política y la Administración Pública.

Para iniciar, se expondrá el nacimiento de las políticas públicas en los Estados Unidos de América, así como de los inicios del estudio como ciencia y su aplicación en el escenario mexicano. Así como de los primeros autores en hablar de la política pública como objeto de estudio y sus principales exponentes.

Por otra parte, esta investigación mostrará cuáles son los componentes que definen una política pública y cuáles son las variantes que existen para hacer políticas públicas.

También se señalará en este trabajo las diversas definiciones de modernización que existen y el papel que ha tenido la modernización en la historia de la sociedad.

Se citarán las diversas teorías de modernización que han expuesto diferentes autores, así como a los críticos de ella. Se presentará cómo se ha consolidado la modernización como factor fundamental en el desarrollo de las sociedades.

Esta investigación incluye la definición de la innovación y cuáles son los diferentes tipos de innovación que se tienen registradas. La innovación ha sido parte importante en la evolución de las sociedades y en la modernización de los procesos de producción a nivel global.

El objetivo de esta investigación es determinar en qué medida los mercados públicos o populares de la Ciudad de México son actores importantes en el escenario económico de la ciudad.

Se mostrará si la gestión pública es indispensable en la reactivación económica de los mercados públicos en la Ciudad de México, saber que las estrategias a implementar podrán sustentarse

El capítulo 1 cerrará con una introducción de lo que es el abasto alimentario y su distribución en la Ciudad de México.

En el capítulo 2 se hará la presentación del Programa de Protección y Fomento de los Mercados Públicos, implementado por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de México durante el periodo del 2013 al 2018.

Este programa define lo que es un mercado público, los tipos y cantidades que existen de mercados públicos. La participación y la importancia de éstos en la cadena de abastecimiento y distribución alimentaria en la ciudad.

Se mostrarán las características del programa, así como los procesos y acciones que empleará para alcanzar los objetivos planeados y las necesidades que se deben satisfacer.

Se expondrán los diferentes problemas con los que se ha encontrado la aplicación del programa y que ha provocado la modificación del programa para adecuarse y dar respuesta a los adversos escenarios encontrados.

En el tercer capítulo se presentan las propuestas para hacer frente de una mejor manera a esos problemas y hacer del programa una mejor política pública que detone las capacidades productivas de los mercados públicos.

Para lograr esa detonación, se plantea la colaboración expedita de las diversas autoridades administrativas involucradas. Que tiene que ir de la mano de la transparencia en la aplicación de recursos.

Se hace hincapié en la importancia de la participación civil en la elaboración de políticas públicas para un mayor éxito en la aplicación de éstas.

También se hace la propuesta de cómo deben fluir los recursos para que hagan del programa, un programa eficaz.

Los conceptos de modernización e innovación deben estar adheridos en todo momento al nuevo ideal de mercado público que se busca.

1.1. Nacimiento de las Políticas Públicas.

En los años 50's no existía disciplina que estudiara por qué o sobre qué bases los gobernantes decidían sus políticas sociales y económicas, cuáles eran los problemas públicos en los que debían enfocarse y la prioridad de éstos para su solución.

Tampoco había documentación alguna sobre la interacción entre el gobierno y los actores políticos, económicos y sociales de ese entonces, ya que estos grupos de poder pueden impedir o facilitar las políticas públicas. Ya que en todo actuar del gobierno, intervienen intereses de estos actores, se desconocía también si estas políticas públicas se mantenían intactas o sufrían modificaciones en su aplicación y desarrollo.

La Ciencia Política se encargaba como disciplina de la legitimidad, funcionamiento y la estructura del gobierno, pero no contemplaba el proceso en el que este gobierno llegó al poder, la forma en que se dirige y cómo desarrollaba las políticas públicas, y la ciencia de la Administración Pública sólo se interesaba que fueran eficaces, pero no el cómo lo eran.

Los estudios sobre las políticas públicas venían a llenar ese hueco que había entre las prácticas de la ciencia política y la administración pública, ya que es esencial saber bajo qué circunstancias, escenarios económicos o ambientes políticos y sociales se decidían las políticas públicas.

Uno de los primeros en escribir sobre las políticas públicas fue Harold D. Lasswell que las describía como prácticas multi e interdisciplinarias a las que llamó "ciencias de políticas" divididas en dos campos de estudio uno era "el conocimiento de..." que observaba la forma en la que ha funcionado la política pública, circunstancias, factores, que la ha mantenido igual o en su caso que adversidades ha encontrado y qué modificaciones ha sufrido para dar resultados (Lasswell, 1951).

El otro campo a estudiar de la política pública la denomina “el conocimiento en...” para saber qué decisiones y qué procesos han sido eficaces en el desarrollo de las políticas públicas y así poder replicar esos datos en otras políticas. Con el propósito de corregirlas o mejorarlas.

Ambos conocimientos se vinculan para dar como resultado datos duros y analíticos.

En el caso de los Estados Unidos, no se tenía el problema de la “legitimidad del poder” o de las instituciones ya que éste se daba por hecho (que es lo contrario en el caso mexicano y que se explicará más adelante) y con la validez de la ciencia política, lo que era tarea de las políticas públicas, también era la correcta e inteligente actuación de los gobernantes. En palabras de Luis F. Aguilar “se requiere un gobierno conocedor, experto y además legítimo...” (Aguilar L. , 2010) que sepa si sus objetivos planteados son los correctos para la población y si estos están dentro de la capacidad técnica para concretarlos.

Las políticas públicas comenzaron a tomar relevancia a partir de los años 50's cuando en las universidades estadounidenses comenzaron a dar cursos y crear centros de estudios dedicados a las políticas públicas como disciplina.

Al no tener un sólido campo de estudio se tomó como principal referente a la ciencia económica, lo que desató descontentos y críticas a este sometimiento de las políticas públicas. Perdiendo su carácter multidisciplinario y dejando a la ciencia en el plano unilateral del análisis económico, que se preocupaba más por un gasto “racional” guardando una congruencia costo-eficiencia, sin importar que la política pública era aceptada entre los involucrados, y que le restaba importancia a factores que podían llevar a la falla la aplicación de éstas.

Este es el caso histórico estadounidense, que fue el primer país en el continente en aplicar (con pruebas y fallas) y que después se avocó en estudiar a las políticas públicas, para mejorarlas.

A continuación, se expondrá el caso mexicano, en el que con un contexto histórico e institucional completamente diferente al del caso americano.

Se observa un intento de imitar la implementación de las políticas públicas estadounidenses, en suelo mexicano, sin embargo, por obvias diferencias culturales, se aplican de manera errónea. De igual manera se van implementando a forma de prueba y error las primeras políticas públicas y después se adecuan al escenario nacional y de manera paralela se valora el papel de éstas en el dinamismo gubernamental y se comienza el estudio de las políticas públicas a nivel nacional.

1.1.1. El estudio de las Políticas Públicas como disciplina en México.

El tipo de gobierno que había en México durante los años 80's fue el que detonó el estudio de las políticas públicas. Ya que éste se caracterizaba por ser paternalista, protector económico, centralista y populista. Factores que desataron la crisis económica de 1982, dando lugar a la quiebra fiscal de Estado. (Aguilar L. , 2010)

Debido al modo de gobernar, junto al oneroso aparato gubernamental y las decisiones económicas erróneas (como basar la economía nacional en la producción petrolera), la crisis económica derivó en otro tipo de crisis, la democracia y la política. Lo que llevó a tomar dos acciones emergentes y drásticas para ese tipo de gobierno, que fue la democratización del poder político y una liberalización de la economía, basada en la liberalización del comercio y el fomento a la inversión extranjera (Williamson, 1990). Williamson, mostró en su trabajo que los gobiernos de Latinoamérica, contrajeron deudas impagables con bancos internacionales, lo que propiciaba la constante reestructuración de éstas durante los años ochenta.

Esta serie de infortunios fueron ideales para demostrar la eficacia de las políticas públicas, esta disciplina se preocupaba por que las acciones del gobierno sean elaboradas con un enfoque eficaz y de beneficio público.

A diferencia del caso estadounidense, donde se tenía certeza democrática y legitimidad institucional, en México las políticas públicas tenían un papel trascendente para la democratización, el descontento social generado por la crisis económica de 1982 aclamaba la remoción de los personajes autoritarios para dar paso a nuevos dirigentes que contaran con la validez social e institucional para la toma de decisiones gubernamentales.

La introducción de las políticas públicas en México trajo consigo una redefinición sobre lo que era "público" y lo "privado".

Previamente en el régimen político mexicano lo "público" se refería a todo lo bueno y lo que era conveniente para la nación (a las masas o mayorías populares) y que era por acción y responsabilidad del gobierno.

Lo “privado” era lo contrario al desarrollo nacional y ajeno a las ideas revolucionarias y populares del régimen. Y por eso todo lo privado tenía que estar subordinado a lo público, lo que fomentaba el autoritarismo y totalitarismo.

El “gobierno por políticas” que promovía las políticas públicas era contrario al “gobierno por planes” (utilizado por gobiernos comunistas) que en México era conocido como “Plan Nacional de Desarrollo” que tomó el gobierno como medida emergente para hacer frente a la crisis. Pero que en esencia dictaba una directriz centrada y con ideas autoritarias para interferir en la actuación económica y social del país. Las mismas prácticas que propició la misma crisis que se quería resolver.

Una política pública bien planteada debe obedecer a la ley, proyectar un gasto ordenado y racional de recursos (económicos, humanos e institucionales), fomentar la participación ciudadana, ser transparente en su desarrollo y ver por beneficio e interés público, como principal característica.

El estudio de las políticas públicas trajo consigo una clara idea de lo que se debía hacer en las acciones el gobierno.

Pero ¿qué es una política pública en México? ¿Cuáles son los objetivos que debe perseguir? ¿Quién o quiénes deben aplicar políticas públicas en México? ¿Son necesarias y funcionales las políticas públicas en México?

A continuación, se presentará una serie de tipos de definición de políticas públicas y concretamente definiciones que sean *ad hoc* para el caso mexicano, tanto en su particularidad histórica, institucional y social.

1.1.2. La definición de Política Pública.

Las políticas públicas deben ser consideradas como “plan de acción” pero que no debe confundirse con un “plan de desarrollo” ni a nivel nacional ni estatal, ya que este tipo de planes se elaboran con la intención de que el Estado es un ente todo poderoso y que ya viene pre aprobado por parte de la sociedad y de los involucrados y con metas totalmente alcanzables.

“La política pública recoge las demandas de los sectores políticos y civiles, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos e incluyen el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para operar y alcanzar los resultados esperados...” (Aguilar L. , 2010)

El término “gobierno por políticas” tiene por esencia que un gobierno sea ocupado en problemas específicos, por temas especializados y que sus soluciones o acciones sean igual de especializadas.

Para cada problema diferente una solución diferente, que sea acorde al ambiente social, económico y político en ese momento. Con tiempos definidos y recursos racionales y transparentes.

Para poder plantear una política pública debe tomarse en cuenta las acciones intelectuales (datos, análisis, pros y contras) y acciones políticas (negociación, acuerdos). Permitiendo al gobierno tomar las decisiones pertinentes en la resolución de un problema.

Una política pública es “producto de la interacción gobierno-sociedad” lo que la convierte en un producto de carácter público.

Al “proceso de solución de problemas” que es parte la política pública (Lindblom, 1980), tiene dos componentes: el “problema público” (juicio de valor) y la de “solución y respuesta” (juicio de hecho) considerándolo como la causa y el efecto. Al “problema” es el hecho social y económico indeseado por el gobierno para sus gobernados. Y al hecho de poner en marcha mecanismos tecnológicos, datos,

estadísticas, modelos gerenciales y recursos para resolver el problema se le conoce como “respuesta”. Planteando a la política pública como un instrumento bidimensional por lo valorativo (juicio de valor) y técnico (juicio de hecho).

En 1964 T.J. Louis clasificó las políticas públicas en tres segmentos: distributivas, regulatorias y redistributivas (Louis, 1964)

Las distributivas son en los casos que un problema público afecta a un grupo reducido o particular y que no afecta a intereses o derechos de otros grupos, el gobierno destina una cantidad de recursos económicos y humanos acorde al tamaño del conflicto. Ejemplos mexicanos serían los subsidios que se dan en el cobro de predial, servicio de agua potable o de tenencia vehicular en la Ciudad de México.

En la regulatorias entran los problemas que el comportamiento o intereses de un grupo o sector de la población afectan los intereses o derechos de otros grupos, en este caso el gobierno debe de reglamentar y limitar el comportamiento de un grupo para defender a otro, lo que da lugar a la discordia en la sociedad al darle la razón a un grupo sobre otro. Al resolver este problema, se crea descontento y da lugar a futuros nuevos problemas. Cómo ejemplo mexicano es el “Hoy No Circula” vehicular en la Ciudad de México.

Las redistributivas aplican las decisiones que son las más difíciles de tomar y que tienen más impacto social y político. En su mayoría lleva a un cambio en la forma de vida de la sociedad, ya que aplica una redistribución de poder, propiedad y estatus social, el gobierno debe de gozar de total legitimidad institucional para poder llevar a cabo estos movimientos que en algunos casos son impopulares o que afectan/benefician a grandes sectores de la sociedad. Ejemplos mexicanos fue la Reforma Agraria, el voto universal, separación Iglesia-Estado.

Luis F. Aguilar muestra la forma tradicional, más no la única, de elaborar una política pública.

“Operaciones que integran el proceso de solución de problemas públicos.

- La formación de la agenda.

- La definición del problema público.
- La hechura o formulación de la política, construcción de opciones para resolver el problema.
- La decisión o selección de opciones.
- La comunicación de la política pública.
- La implementación de la política.
- La evaluación de la política.” (Aguilar L. , 2010)

Aguilar plantea que hay un antes y un después de “la decisión” gubernamental, sin embargo, no es una forma precisa y rigurosa de elaborar una política pública. Las primeras tres son útiles para elaborar una idea clara y así la mejor decisión a tomar. Se toma en cuenta que los problemas no tienen siempre “la mejor y única solución” sino muchas veces la opción “menos peor” por la complejidad de los problemas que se presentan.

En esta primera fase, se toman los pros y contras de una política pública se hacen planteamientos como ¿Es un problema público? ¿Debe intervenir el gobierno? ¿Qué pasaría si no interviene el gobierno? ¿Qué o quiénes lo provocan? ¿A quiénes afectan? ¿Hay recursos para hacerle frente? Esta deliberación formula la mejor opción de acción y además brinda un mejor respaldo de los involucrados a la política pública.

Le sigue “la deliberación” se establecen las formas de comunicación a la sociedad y a los sectores involucrados, se delinea también: quien o quienes llevarán a cabo el desarrollo de la política pública acorde a sus atribuciones, responsabilidades y funciones; la cantidad y cada cuándo se entregarán los recursos apegados a las normas de transparencia; quién o quienes deberán tomar decisiones en caso de surgir contratiempos para garantizar el éxito de la política pública. Todo esto sin olvidar el análisis, recopilación y procesamiento de información y definir indicadores que muestren el éxito o la falla de la política pública.

Ya que se entiende cómo se va formando una política pública y cuáles son sus bases, se debe definir otro tipo de características de una política pública. Características que indiquen a qué sectores (sociales, económicos) va a beneficiar

la implementación de determinada política pública, saber qué lineamientos se usaron para preferir a un sector sobre otro y con qué dinero se va a aplicar y saber también qué tantos recursos son convenientes destinar en una política pública.

Esta es información sumamente necesaria para saber direccionar las políticas públicas, para armar políticas públicas útiles que beneficien a la sociedad, y no caer en la aplicación de políticas públicas que no cumplan con los objetivos y que aparte consuman recursos innecesariamente erogados.

1.1.3. El interés político y el raciocinio, factores decisivos en la Política Pública.

Las políticas públicas forman parte de dos tipos de análisis, uno “causal” y otro “económico-financiero”

El primero determina las acciones a implementar para lograr el objetivo mientras que el segundo determina cuantos recursos se deben destinar para el éxito de la política pública siempre vigilante del factor costo-beneficio.

Este conjunto de análisis trata de evitar la toma de decisiones que afecten el desarrollo de la política pública y al ser los recursos limitados, no se afecten otros programas por una política pública que es inviable.

Luis F. Aguilar indica “la ineficacia, desperdicio y corrupción como los atributos de irracionalidad directiva que debilitan la confianza social en el gobierno y erosionan la legitimidad...” (Aguilar L. , 2010)

Cuando se elaboraban las políticas públicas se tenía la duda de tomar como base y referencia la “racionalidad estricta” o la “racionalidad limitada”, ambas definiciones de Herbert Simón (Aguilar L. , 2010). En la primera se buscaba que los hacedores de la política pública (gobierno) poseían el conocimiento absoluto para tomar la mejor decisión incluyendo la maximización total de los recursos.

La segunda, según H. Simón, el gobierno se aceptaba como un ente de conocimientos limitados, pero bien intencionado para y con la sociedad. Este tipo de críticas demostraba que las políticas públicas no eran perfectas y que no serían un arma confiable, infalible y certera contra los problemas sociales como se les creía.

Charles E. Lindblom fue de los mayores críticos a la “racionalidad estricta” o como él le llamaba “omnicomprensiva” (Lindblom, 1980). Explica que los gobiernos son capaces de resolver problemas públicos sin la necesidad de caer en la “racionalidad estricta” ya que es irreal que el gobierno tenga siempre la solución perfecta a todos los problemas que se le presenten.

También expone el método de “las comparaciones sucesivas limitadas” y lo divide en dos: el incrementalismo simple y el incrementalismo inconexo.

El primero indica que la política pública a implementar no es nueva y se ha usado ya con anterioridad, donde se han resuelto problemas previamente resueltos entre sociedad y gobierno.

Con base en las políticas públicas registradas se sabe cuáles han sido los efectos en los diferentes sectores aplicados, contraponen los resultados exitosos contra los que no han dado los resultados esperados.

Lindblom considera este tipo de práctica como responsable, ya que no se aplican políticas públicas que no han demostrado eficacia en su aplicación. Disminuyendo los fracasos y daño a la sociedad.

También argumenta que este tipo de método (incrementalista) es el método obligado para gobiernos que en su sociedad tengan grandes grupos de poder político y económico que puedan recriminar errores en la aplicación de política pública, con el fin de evitar crisis sociales y económicas (Lindblom, 1980).

Después de las críticas de Lindblom surgieron más tipos de enfoques y propuestas que sugerían la armonía entre los “análisis racionales” y los de “incrementalismo” y otros autores las distanciaron aún más.

Las más populares y aceptadas son: “arte y artesanía” (Majone, 1992), el “escáner mixto” (Etzioni, 1992), el “análisis partisano o partidario” (Lindblom, 1980).

El análisis de la “artesanía” apoya a la racionalidad, reconociendo los límites que poseen los que elaboran las políticas públicas como el gobierno que decide la política pública. Argumenta que no se posee el conocimiento absoluto y que los recursos no son ilimitados. Majone plantea que este tipo de análisis se enfoca más en la aceptación social que en el análisis técnico idóneo, esta política pública debe demostrar que es la mejor opción pese a todas las limitantes que pueda enfrentar (Majone, 1992).

Lo llama “artesanía” por la comparación que hace con un artesano que hace lo mejor posible pese a que los materiales no sean los deseados ni los más cuantiosos, pero que aun así debe convencer con su diseño al público.

Sabiendo sobre el ambiente político y social, las condiciones limitantes el hacedor de la política pública debe convencer a todos los involucrados de que es la mejor opción, que pese a sus limitantes contenga cualidades suficientes para poder defender a esa política pública de las críticas que los detractores señalen, lo que Majone define como “decisionismo” a la inexistencia de un análisis que saque todo el provecho deseado de una política pública, porque simplemente nada es perfecto, con base a técnicas ya probadas y procesos garantizados (Majone, 1992).

El “escáner mixto” trata de comulgar la racionalidad con el incrementalismo. Indica que el gobierno enfrenta problemas complejos y que de acuerdo con la complejidad del problema debe ser igual de complejo el análisis y estudio para resolverlo.

La mayoría de las políticas públicas van trabajando sobre la “prueba y error” solucionando los problemas que van saliendo después de la aplicación de ésta. Etzioni dicta que para evitar este tipo de situaciones debe tomarse un análisis sobre el origen del problema que sea específico y complejo, sino los problemas seguirán surgiendo y tornarse más peligrosos (Etzioni, 1992).

Menciona que con regularidad los hacedores de políticas públicas toman la “panorámica grande” del problema a resolver, sin centrarse en los problemas específicos, esto ocurre no porque lo deseen, sino porque muchas veces tiene que actuarse con prontitud y/o no se tiene el suficiente tiempo para desglosar todos los problemas posibles a enfrentar. Lo que nos regresa a la pasada observación, no se pueden conocer todos los problemas, situaciones y reacciones que se puedan suscitar.

Es contradictorio lo que dice Etzioni, porque por un lado defiende la integridad con la que se debe elaborar políticas públicas, debe ser compleja para evitar incidentes futuros, pero al mismo tiempo, el analista no se debe detener en minuciosidades ya que podría retrasar la solución o la política pública puede llegar tarde a resolver un problema que ya mutó en uno más grande (Etzioni, 1992).

La política pública deber ser guiada y acorde a los sectores de poder y así usarlos como herramientas de negociación. Los intereses políticos y/o económicos, siempre toman un papel importante en la elaboración y dirección de las políticas públicas, sin olvidar que también es necesario el visto bueno de éstos para la implementación y desarrollo de las políticas públicas.

Estas son las formas más populares de hacer políticas públicas. Unas promueven la polarización entre los análisis racionales y los incrementalistas, otras promueven la interacción de ambas, la última considera a las políticas públicas cómo un botín político y otra se enfoca en el beneficio social para convencer a los involucrados sin caer en el control de grandes intereses.

Todo lo anterior representa las diferentes formas en las que se puede direccionar una política pública, las características que las definen.

Pero también se ha demostrado que el sector al que va destinado, dirigido o beneficiado juega un papel importantísimo y definitivo en la hechura de una política pública.

Pero ¿qué factores influyeron que un sector, agrupación u organización social o civil, fuera beneficiaria de la canalización de recursos gubernamentales?

A continuación, se mostrarán los factores que darán sentido a la política pública, el conjunto de características que definirán la esencia de una política pública

Se demostrará que el Estado deja de ser un ente absoluto, que todo lo sabe y deja ver que por más que lo quiera, no puede saber todas las exigencias de la sociedad. Que la participación y la interacción de la sociedad civil en las decisiones del gobierno es fundamental para la elaboración de políticas públicas útiles y precisas, que sepan responder de manera exacta a las demandas de la población.

1.2 La modernización.

Para John Rawls el proceso de modernización social es el pilar de una sociedad bien ordenada (Bula, 1994).

Para David Hulme y Mark Turner, llaman a la modernización como evolucionismo, al proceso evolucionista de las sociedades humanas (Hulme & Turner, 1990).

Charles Darwin, presenta en su obra "El Origen de las Especies" a la evolución "como un proceso de transformación desde las formas más simples a las especies superiores más desarrolladas..." Esta premisa permeó en los investigadores sociales que indican que las sociedades también evolucionan desde las formas más arcaicas a las más modernizadas.

Los autores que tomaron como base las ideas darwinianas. Émile Durkheim destaca a la solidaridad mecánica de las sociedades tradicionales y la solidaridad orgánica entre individuos de las sociedades modernas (Bula, 1994).

Para Ferdinand Tönnies, la diferencia está marcada entre la vida comunal de las sociedades tradicionales homogéneas que denomina "comunidad" o *Gemeinschaft*. Y aquella que se caracteriza por la división de trabajo, competencia y el individualismo, al que llama "sociedad" o *Gesellschaft* (Bula, 1994).

Max Weber dice que una organización social bien regulada es un signo de modernización, ya que lo que distingue una sociedad moderna de una arcaica es el nivel de raciocinio y "el espíritu calculador en las actitudes económicas y en las diferentes esferas de la vida..." (Harrison, 1988).

Robert Redfield hace referencia que todas las sociedades tienen un "continuum" en el que las comunidades "folk", caracterizadas por ser pequeñas e incultas, pasan a ser comunidades urbanas, que son heterogéneas, cultas y más grandes (Bula, 1994).

Para otros autores, la teoría de la modernización comienza terminada la Segunda Guerra Mundial, en el que el proceso de la industrialización de las sociedades, principalmente las tercermundistas, tienen como coincidencia el proceso de

modernización necesario para el desarrollo económico y la democratización regional.

Como ya se mencionó, la teoría de la modernización marca la división entre sociedades tradicionales y sociedades modernas. Talcon Parsons toma como punto de partida los valores sociales reflejados por cada tipo de comunidad, en el que la universalidad es el rasgo principal de las comunidades modernas (Bula, 1994).

La modernización se explica cómo el proceso que lleva a las comunidades tradicionalistas a ser comunidades modernas y que se identifican por un conjunto de aspectos generales, como la industrialización, la alfabetización, la urbanización, la distinción social, crecimiento económico, democratización y participación ciudadana, como rasgos principales de modernización (Harrison, 1988).

La modernización debe ser un proyecto de Estado-Nación, en el que debe tenerse en cuenta que es un proceso multifacético y globalizado que producirá cambios en diferentes sectores de la sociedad.

Samuel P. Huntington resume en ocho fases al proceso de modernización:

- Revolucionario; en el que se rompen los procesos tradicionales ya establecidos.
- Complejo; en el que participan y se ven alteradas diferentes esferas sociales.
- Sistémico; donde la transformación de estas esferas afecta a otras.
- Global; que puede desarrollarse en cualquier comunidad mundial.
- Lento; el proceso toma su tiempo para consolidarse.
- Compuesto de diversas fases; en que cada faceta es identificable.
- Homogenizado; en el que iguala a los diferentes tipos de comunidades tradicionales.
- Irreversible y progresivo; que a pesar de las molestias que ocasione, se adquiere satisfacción cultural y material.

Sin embargo, Huntington reconoce que no siempre la modernización significa estabilidad política, ya que la democratización no siempre va de la mano de la modernización (Bula, 1994).

Si determinada comunidad no cuenta con un institucionalismo sólido, puede caer en la inestabilidad política, ya que la modernización incrementa la participación ciudadana. La gobernabilidad que ofrece la institucionalización de un estado es un factor determinante para que una comunidad se modernice (Bula, 1994).

Para Reinhard Bendix, crítico de la teoría de la modernidad ortodoxa, indica que la tradición y la modernidad no están precisamente peleadas entre sí, y que ambas pueden coexistir en una comunidad altamente avanzada (Bula, 1994).

Otro crítico es Barrington Moore, quien postula que la modernización no siempre conlleva a la democratización o al capitalismo, indica que la modernización se puede realizar en sistemas antidemocráticos siempre y cuando la elite política de esos regímenes esté interesada en llevarla a cabo (Bula, 1994).

Sin restarle importancia a las definiciones anteriores de modernización, se dedicará un espacio particular para John Rawls, quien fue un autor y filósofo estadounidense que ha enfocado una parte de su trabajo hacia el tema de la modernización en la sociedad y que esta modernización sería el camino para lograr una sociedad equitativa y justa.

1.2.1. La modernización según John Rawls.

El trabajo de John Rawls ha sido influenciado por las corrientes contractualistas y lo que llama "constructivismo kantiano". Expresa un modelo social en el que, en sentido práctico, es un proceso cooperativo, esta cooperación social es el motor de la movilización individual. Esto quiere decir que la cooperación social se da en busca de un beneficio individual y que se beneficia mutuamente la sociedad (Bula, 1994).

Dicta dos principios: el primero es "cada persona ha de tener un derecho igual al sistema total más amplio de libertades iguales básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos" y el segundo indica que "las desigualdades sociales y económicas han de ordenarse de modo que sean: a) para el mayor beneficio de los menos aventajados, consistente con el principio del ahorro justo y b) acceso a oficios y posiciones abierto a todos en condiciones de imparcial igualdad de oportunidades..." (Rubio Carracedo, 1990).

Para Rawls es importante la unidad y estabilidad social frente a la justicia, dejando de lado la autonomía del individuo dando prioridad al orden social (Rawls, 1972).

La modernidad debe comprenderse como un proceso histórico, para esto debe tomarse en cuenta la teoría de la transición, que tiene como base los trabajos Marxistas, y como lo describe M. Godelier "la transición es el estado evolutivo de una sociedad que encuentra dificultades para reproducir el sistema social y económico en el que se basa y cómo resultado es la emergencia de otro u otros que toman su lugar..." (Godelier, 1981). Esto indica que la creación de un sistema económico social no es la conjugación de diversas formas de producción, sino uno donde las relaciones tradicionales son adaptadas a las nuevas necesidades del nuevo modelo social de producción.

Con esto se da lugar a la forma general de la producción mercantil, al que el marxismo denomina producción capitalista, este enfoque sugiere dos definiciones; el "formal del trabajo al capital" y "real de trabajo al capital". En la primera definición es la forma en la que el capital domina a las antiguas relaciones sociales sobre el

tipo de trabajo vigente. En la segunda conlleva la transformación social a fin de lograr la acumulación de capital (Bula, 1994).

De esta forma el capitalismo se extiende de manera mundial, las principales formas de expansión fueron: la colonización, medios de comunicación y las tecnologías.

Sin embargo, las sociedades al ser muy diversas y con diferencias históricas, tienen sus propias formas de adoptar y adaptarse al capitalismo.

La expansión del capitalismo conlleva y define a las comunidades modernas precapitalistas. Foucault indica que esta modernidad se debe al racionalismo que se ha dado a lo largo de la compleja evolución social (Bula, 1994).

J. Habermas dicta que el proceso de modernidad se concibe con la racionalización y marcando las diferentes esferas sociales que comprenden una comunidad y así llegar a la universalidad (Bula, 1994).

Entonces se entiende que para que se lleve a cabo la producción mercantil, factor indispensable para desarrollar al capitalismo y al producto que se ofrezca, es obligatorio un contrato social, elemento novedoso en la vida humana.

Este contrato social es la expresión de un pacto general, centralizado por el Estado, que le da certeza a los contratos interindividuales que se lleguen a dar en la comunidad. Dando a los ciudadanos la capacidad de fijar contratos sociales.

Con base en estos convenios J. Bidet, expone la "la matriz de la modernidad" que contiene las diferentes estructuras de las sociedades modernas, dividida en tres categorías: interindividual, central y asociativa (Bidet, 1990).

La primera contiene al mercado y su funcionamiento, donde los miembros de la comunidad llevan a cabo intercambios individuales y también establecer pactos colectivos que pueden fomentar desigualdad social.

La segunda establece el centralismo del poder en un ente (Estado) que regularice ordene y de seguridad a esos contratos sociales, que procure la racionalidad en la sociedad de manera tal, que el control que brinda este ente propicie la competencia.

La tercera categoría comprende a las sociedades civiles, que como ya se ha dicho, son el medio en el que los ciudadanos ejercen poder sobre el ente central y a su vez asociarse contra otras organizaciones civiles.

Bidet plantea esta matriz como la base en la que se desarrollan las sociedades modernas. Dentro de la cual se lleva el desarrollo de contratos individuales y se formaliza las relaciones entre dominantes y dominados.

En síntesis, para efectos de esta tesis, modernización se entenderá como “cambio constante”

1.3. Definición y tipos de innovación.

Cristina Bramuglia indica dos tipos de innovaciones las incrementales y las marginales o menores, definiéndolas como: "son las mejoras continuas y sucesivas en la tecnología de procesos y productos que ocurren continua y espontáneamente en las actividades industriales y de servicios. Estas innovaciones no son necesariamente el producto de actividades deliberadas de investigación y desarrollo dentro de la firma sino el resultado de la actividad de los ingenieros de planta y los trabajadores, o propuestas de los consumidores y personas relacionadas con el proceso de innovación. Las presiones que determinan la innovación provienen del mercado y de un conjunto de factores socioculturales a los cuales cada actor le asigna un peso diferente. Estas innovaciones representan aumentos considerables de productividad, aun cuando no sean definidos como "innovación" (Bramuglia, 2000).

Joseph A. Schumpeter dice que la innovación tiene su origen en el desarrollo económico, como resultado de las transformaciones sociales, culturales y económicas y la define como "la introducción de nuevos bienes y servicios en el mercado, el surgimiento de nuevos métodos de producción y transporte, la consecución de la apertura de un nuevo mercado, la generalización de una nueva fuente de oferta de materias primas y el cambio en la organización en su proceso de gestión..." (Schumpeter, 1978).

Propone dos tipos de innovación: incremental y radical. Considerando más importante a las innovaciones radicales, ya que las incrementales al ser paulatinas y precavidas, ya sea en las mejoras de producto o procesos de gestión, se perciben cambios lentos y casi estáticos, en cambio, las innovaciones radicales rompen con las reglas sociales y económicas ya establecidas y fomenta cambios revolucionarios en cualquier parte de la cadena de producción, pero representan un mayor grado de riesgo e inversión.

Un detonante necesario para dar lugar a las innovaciones radicales es el que Schumpeter denomina como "empresario innovador". Este empresario es definido

como la persona con poder e iniciativa para realizar nuevos cambios en la cadena de producción, con la capacidad e imaginación de ver las oportunidades de mejora. Asimismo, marca la diferencia entre los "hombres de negocios" que no tienen papel en la creatividad del producto, sin embargo, asumen los riesgos económicos (Schumpeter, 1978).

F. Damanpour y S. Gopalakrishnan, enmarcan dentro de las innovaciones radicales tres subdivisiones de innovaciones: las tecnológicas de producto; las tecnológicas de proceso y las innovaciones en sistemas de gestión. En la primera, con base en las necesidades del cliente, inducen cambios en el diseño, fabricación, comercialización y mejora de producto. Mientras que en la segunda subdivisión se encuentran las mejoras que se hacen a la cadena de producción o la implementación de nuevas maneras de producir, mejorando el proceso de flujo de trabajo, induciendo nuevas materias primas. En la tercera se encuentran los cambios o adecuaciones que se hacen al proceso administrativo y estructura organizacional (Ángel Álvarez, 2009).

Robert G. Cooper dicta que el proceso de innovación es complejo y basa su éxito en las estrategias de innovación del producto, lográndose mediante dos procesos paralelos, el de desarrollo y el de evaluación de éste (Ángel Álvarez, 2009).

La Confederación de Industrias Inglesas define a la innovación como "...el éxito de la explotación de nuevas ideas." (Ángel Álvarez, 2009). Mientras que la Industria Canadiense dicta: "la innovación es un nuevo mejorado procedimiento, producto o servicio. La innovación tiene tanto que ver con la forma en la que las empresas hacen negocios como con lo que éstas ofrecen a los consumidores. La innovación a cualquier aspecto de la empresa: en su tecnología; como en sus operaciones financieras; en la investigación y desarrollo; procesos de fabricación; red de ventas o soporte post venta" *Innovando para el éxito: Una Guía Práctica Para Las Pequeñas Empresas* (Ángel Álvarez, 2009).

En el manual de Oslo en 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a la innovación como "...la introducción en el mercado

de productos tecnológicamente nuevos o mejorados, así como la utilización de métodos de producción con mejoramiento tecnológico..." (Manual de Oslo, 2005).

Al desarrollar algún modelo de innovación se debe tomar en cuenta que su pueden encontrar con diversas dificultades, las cuales se originan por las características del lugar en el que se desea desarrollar, ya sean ideológicas, geográficas, económicas, presentándose también el caso de que lo que en un lugar se considera innovación, en otro ya no lo es.

Con base en lo anterior, se han desarrollado dos modelos de innovación que se han adecuado a la mayoría de las situaciones; el modelo lineal y el "demand pull".

El modelo lineal o también llamado "Science Push o demand push" comienza a desarrollarse a partir de la Segunda Guerra Mundial tomando como premisa la idea de que "la investigación básica conduce a la invención y luego a la innovación" se pone en práctica en un proceso simple, la investigación básica o ciencia lleva a la tecnología y esta se convierte en aplicaciones comerciales que buscan cubrir las necesidades del mercado.

Un detractor de esta corriente es Tessa Goverse, indicando que el modelo lineal no cuenta con mecanismos de control o reacción, que permitan redefinir alguna parte del proceso, que presente fallas o contratiempos que no se tomaron en cuenta inicialmente.

En el modelo "Demand Pull" o enlaces de cadena, el cual es propuesto por Jacob Schmookler, define que las innovaciones y modernizaciones se basan en la demanda del mercado o necesidades del consumidor, siendo éstos el objetivo central de la producción. Divide el proceso de producciones en etapas bien definidas, que permite la optimización de producción, redirección en caso de contingencia y aprovechamiento de materias primas (Ángel Álvarez, 2009).

La innovación permite mejorar los productos o servicios ya existentes y también permite sacar nuevos productos y servicios que permitan satisfacer las necesidades de las personas y el mercado.

Ya que se demostraron las definiciones y los tipos más comunes de la innovación, ahondemos cuales son las teorías que se han desarrollado sobre esta palabra. La forma en que influye la innovación en la mejora de gestión de los procesos de producción y como ha mejorado las cadenas productivas.

1.3.1. Teorías de la innovación.

Después del trabajo de Schumpeter sobre innovación, se da lugar a dos teorías importantes la neoclásica y la teoría evolucionista o neoschumpeteriana, que basan sus argumentos a que los cambios en el proceso de producción obedecen a factores externos e internos.

La teoría neoclásica parte de la concepción de un mercado perfecto y la maximización de recursos y utilidades, tiene bien claras las expectativas de éxito de sus innovaciones aparte de tener en cuenta todas las variaciones externas que puedan afectar al producto o servicio y así poder definir la forma de producción.

En esta teoría se considera la capacidad tecnológica de la empresa o comunidad que pretenda implementar alguna innovación, definiendo las fronteras de sus conocimientos y capacidades (Ángel Álvarez, 2009).

La teoría evolucionista o neoschumpeteriana, fue desarrollada por Richard Nelson y Sidney Winter. Donde se toma en cuenta que el desarrollo tecnológico no cuenta con factores preestablecidos ni pasos que aseguren el éxito del producto o servicio (Nelson & Winter, 1982).

Define que las tecnologías tienen un grado de imitación y por lo tanto pueden ser copiadas, sólo y sólo sí, se entienden los principios básicos de operación. Y dependiendo de la destreza y experiencia con la que cuente determinada empresa o sociedad, pueden aprovecharlas mejor que otras.

Plantea la innovación como un proceso de aprendizaje continuo que debe hacer frente a las variables que se vayan presentando, tanto de manera interna como externa. Indican que las empresas y comunidades innovadoras no deben de caer en la rutina en sus procesos y estar en busca de mejoras constantes.

Ram Charan (1993) dice que una empresa (o sociedad) que quiera crecer a través de la innovación, tiene que convertirla en eje central de su estrategia "significa que la empresa se va a comprometer con unas aspiraciones de alto nivel y se va a

rebelar contra algunos paradigmas que suelen ser comunes y han calado en forma profunda en la cultura empresarial..." (Ángel Álvarez, 2009).

El hecho de que la estrategia se base en la innovación permite añadir valor agregado a los productos y servicios, evitando el desgaste que ocasiona la investigación de mercado y la competencia en precios bajos que devalúan el proceso de producción.

En síntesis, para efectos de esta tesis, innovación se entenderá como "evolución productiva"

CAPITULO II. El Programa de Protección y Fomento de los Mercados Públicos (PPyFMP)

"Los mercados públicos son centros emblemáticos de la economía popular en la Ciudad. Alrededor de su actividad, se generan aproximadamente 280 mil fuentes de empleo. Son parte de una de las redes más importantes de abastecimiento para habitantes de la Ciudad, con 329 establecimientos y más de 70 mil locales, distribuidos en las 16 alcaldías, en donde se ofertan diversos productos de la canasta básica. Los mercados públicos ofrecen como ventajas competitivas frente a otros establecimientos comerciales: la calidad, frescura y variedad de sus productos, además de su cercanía con los habitantes, el trato personalizado, la presentación directa y la exposición de sus productos" (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013).

2.1. Los mercados públicos en la Ciudad de México.

2.1.1. El origen del mercado popular

Reconocidos como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México, estos puntos de abasto local son considerados también como puntos de centros de organización comunal, convirtiéndose en una referencia tradicional.

El inicio de los mercados populares se remonta a la ciudad prehispánica de Tenochtitlan. Esta ciudad fue la capital de los mexicas que consolidaron su poder subyugando a otras ciudades a las que se les cobraba un tributo.

Al convertirse en una importante ciudad que concentraba el poderío de Mesoamérica, también fue centro de tránsito de personas, agricultura y de productos diversos. Productos que se intercambiaban mediante el trueque.

El comercio y la agricultura fue lo que detonó el desarrollo económico de la ciudad. El cacao fue la moneda corriente más aceptada en el intercambio de productos, mejor conocido como *trueque*. El trueque era supervisado por los *pochtecas* que pertenecían a la alta sociedad y estaban por encima de los comerciantes comunes. Contaban con reglas comerciales propias y con tribunales particulares para resolver problemas comerciales o de intercambio.

El comercio se realizaba en el *Tianquiztli*, que significa *Mercado*. Los cuales eran amplios espacios en la ciudad donde se reunían las personas para realizar el trueque.

Ubicado al suroeste del Templo Mayor, el Tianquiztli más grande e importante de Tenochtitlan fue el gran mercado de Tlatelolco, que, por su magnitud, llegó a considerarse como una ciudad comercial.

El mercado era perfectamente organizado por tres gobernadores del tianguis, que revisaban el orden de los puestos conforme a categorías de productos, que eran desde diversos animales y aves vivos; carne de venado entre otros cárnicos y pescados; verduras, legumbres y semillas, así como plantas medicinales; vasijas de

cerámica, una gran variedad de pigmentos para telas y murales, y una parte estaba destinada para la venta de comida preparada.

Al gran mercado de Tlatelolco acudían alrededor de 30,000 personas, entre comerciantes y compradores diariamente, bajo la vigilancia de los *guerreros pochtecas*, que ayudaban a los tres gobernadores pochtecas a mantener el orden y eran los únicos autorizados a portar armas dentro del mercado. Las mercancías se transportaban mediante cargadores conocidos como *Tamemes*.

Décadas después de la conquista, el Tianquiztli fue controlado por un juez indígena nombrado por los conquistadores, ya que necesitaban de alguien que conociera y entendiera el funcionamiento del gran mercado. Operó con cierta normalidad ya que representaba una importante fuente de tributos, y fue el principal centro de abasto de la sociedad en la época.

El Parían.

Alrededor de los años 1700, se creó el edificio que después sería llamado *El Parían*. Ubicado en la plaza mayor de la ciudad (el hoy zócalo). Se creó originalmente como cuartel militar que brindara protección inmediata al palacio de los virreyes, sin embargo, no se ocupó con ese fin.

Por la particularidad de la construcción, ya que se diseñó con una fácil accesibilidad y numerosos portones, el *gremio de los chinos*, mediante la Capitanía General de Filipinas, le pidió permiso al virrey de Nueva España de ocupar el recinto para comercializar sus productos provenientes de China y en su mayoría bienes de lujo.

Administrado por los ricos españoles, fue nombrado El Parían debido a que esa era la forma en la que se le conocía a ese tipo de mercados en las filipinas, donde se congregaban las familias de alto poder adquisitivo que esperaban año con año el desembarco del Galeón de Manila, también conocido como el Nao de China. El Nao de China fue un conjunto de naves españolas que transportaban productos considerados como de lujo, entre otras cosas, provenientes desde Filipinas.

Alrededor de este mercado se encontraban se encontraban comerciantes que eran considerados fuera de la ley, al no estar formalmente establecidos y que no pagaban

los impuestos correspondientes. Al mismo tiempo estaban los *escribanos de El Parían*, personas que eran prácticamente escritores de cartas que las personas frecuentaban.

Fue considerado un centro de elegancia y lujo. Después, fundado en el odio hacia los españoles (quienes eran dueños de los locales en El Parían) fue saqueado e incendiado en diciembre de 1828, lo que provocó que varios españoles cambiaran sus centros de comercio a otras calles aledañas. Hasta 1843 que el entonces presidente Santa Anna ordenó su demolición para erigir el monumento de la Independencia, del cual solo se construyó la base que es el zócalo actual.

El Volador.

El origen del mercado *El Volador* también se da durante la época de la gran Tenochtitlan, recibe el nombre de Volador gracias al rito que se practicó en la acequia real del emperador Moctezuma, lo que comúnmente conocemos como *voladores de Papantla*. Éste rito se mantuvo durante la época colonial, por lo que recibió el nombre de Plaza del Volador.

Al pasar de los años, en el predio que ocupaba la plaza se dividió en dos y se construyó la Universidad Real y Pontificia, así como el mercado del volador.

El mercado del volador se inauguró el 19 de enero 1792 por el virrey Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, estaba empedrado, con cañerías y con varias fuentes, con la idea de que el lugar, fuera un espacio digno para los visitantes. No contaba con puestos fijos sino con puestos de madera con ruedas, que facilitarían su transporte de un punto a otro, ya que, cuando el mercado del volador no fungía como centro de abasto en este se llevaban a cabo peleas de gallos, carreras de liebres y corridas de toros.

Hasta que fue cerrado en 1890 debido a un incendio ocurrido en marzo de 1870 del que ya no pudo rehabilitarse, se demolió y se construyó un jardín. En 1935 se ocupó el espacio para la construcción del palacio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Lagunilla.

El nombre de *La Lagunilla* se remonta que, en los tiempos prehispánicos, ese lugar era ocupado por una pequeña laguna que servía como bahía y punto acceso para las embarcaciones que transportaban mercancía hacia el mercado de Tlatelolco.

Durante la colonia y como respuesta al incremento de la población en ese lugar se construyó la Plaza de Santa Catarina, que albergó el mercado de Santa Catarina, un punto de comercio que atendiera el abasto de productos en la zona.

En 1769 el Virreinato establece la Real Fabrica de Puros y Cigarros en el barrio de la Lagunilla. Esta fábrica representó un importante desarrollo económico para la zona, ya que la plantilla laboral llegó a ser mayor a 6000 mil personas que tomaron como punto de reunión y descanso a la plaza de Santa Catarina.

Con tantas personas acudiendo a trabajar a la fábrica se establecieron en la zona de la Lagunilla, diversos lugares donde se brindaba hospedaje y comida, al mismo tiempo, la zona se llenaba de pulquerías.

2.1.2. Los mercados populares en la Ciudad de México.

Los mercados públicos de la Ciudad fueron creados a partir de 1952, concebidos bajo la idea de funcionar como mecanismos de desarrollo económico local en la colonias y barrios. Con el principal objetivo de garantizar el abasto y distribución de artículos y productos de primera necesidad para los capitalinos, fomentando la articulación y asociación de los pequeños comerciantes.

El primer reglamento de mercados del que se tiene conocimiento data del año 1951 y especifica al mercado público como: "El lugar o local, sea o no propiedad del Departamento de la Ciudad de México donde ocurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad." (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013).

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), define a los mercados públicos como: un área planeada estratégicamente donde se encuentran directamente ofertantes y demandantes de bienes, bienes que cubran las necesidades elementales de los segundos.

Por su esencia económica y naturaleza de servicio público, la SEDECO precisa que el principal objetivo de los mercados públicos es que éstos sean garantes de que los capitalinos tengan acceso a precios bajos de productos frescos y de calidad.

Por otro lado, los mercados públicos son referentes históricos y de identidad local, que fomentan la convivencia comunitaria.

2.1.3. Abasto y distribución de alimentos en la Ciudad de México.

El desarrollo económico en determinado territorio va acompañado siempre de la necesidad de abasto y distribución de productos, así como servicios que requiere la población.

El modelo clásico o tradicional es la relación que se forma entre productores, intermediarios y consumidores. Esto da lugar a la logística que se inicia con los productores (producción primaria) recolección de la producción, empaque del producto, almacenaje para finalmente transportarlo a consumidor final. (Torres T, 2011).

Depende del tipo de ciudad a la que se vaya a distribuir, depende la forma en la que la cadena de abasto se configura. Esto quiere decir que hay diferentes formas de comercio, transporte y necesidades.

El desarrollo económico, tecnológico, así como la concentración poblacional que se vaya dando en determinada ciudad va marcando y modificando la forma y el funcionamiento de las cadenas de abasto de manera constante.

En el caso de México, el abasto alimentario se vio marcado por el proteccionismo interno y el control de precios gubernamental, por lo que el abasto se enfocó hacia grupos marginales, fomentando un modelo en la que las principales ciudades contaban con un mercado central, en la que se hacía la distribución mayorista y de ese mercado central, se distribuía a otros mercados más pequeños esparcidos en la ciudad, hasta llegar al consumidor final.

A medida que el Estado fomentaba a los mercados populares, con esta protección se impulsó la plusvalía zonal que los mercados conllevaban.

El mercado simbolizaba progreso e incremento en la calidad de vida en las colonias donde estos se localizaban. Esto se daba porque el gobierno procuraba el abastecimiento y garantizaba la venta mediante el control de precios, aparte de que se encargaba del mantenimiento de los recintos que estos ocupaban.

Entonces los mecanismos de abasto se van definiendo por la demanda de las grandes ciudades, en nuestro caso la Ciudad de México siempre ha sido un centro de abasto y distribución por tradición.

El proceso económico de desarrollo en la Ciudad de México ha ido mutando de diferentes formas, al inicio (1981) se comenzó con la Central de Abastos que era la principal forma de distribución de alimentos en la ciudad. Los productores tanto de frutas, verduras, carnes, pollo, lácteos, entre otros, llegaban directamente a la Central de Abastos a ofertar sus productos al mayoreo. De ahí los productos eran distribuidos a los mercados públicos, mercados sobre ruedas, carnicerías, pollerías, lecherías, de los barrios.

Crea un proceso piramidal que inicia en el centro principal de abasto y se va distribuyendo mediante diversos intermediarios que distribuían en las diferentes zonas de la ciudad hasta llegar el consumidor final.

Ese fue el modelo tradicional, en el que había demasiados intermediarios entre el productor primario y el consumidor final, pero con la liberación del mercado y la libre competencia, la ciudad ha entrado en transformaciones importantes a la hora de distribuir y abastecer.

Con la entrada de nuevas cadenas comerciales que cuentan, con tecnologías modernas en la gestión, logística, distribución y venta de productos, se elimina a intermediarios entre los productores y el consumidor final.

Desplazando al modelo tradicional que era menos eficiente y funcional. Ya que la dinámica social demostró que no se puede depender solamente de un centro principal de abasto, sino que la demanda poblacional exige diversos grandes puntos de abasto esparcidos por la ciudad.

Estas grandes marcas de tiendas de autoservicio cautivan a nuevos clientes, por la cercanía de sus tiendas, por las facilidades de compra, por la oferta de productos no perecederos, por la venta de bebidas alcohólicas y productos especializados que los mismos pequeños mercados públicos dejaron de vender por la incapacidad de competir con estos supermercados.

Con el proteccionismo estatal de los años ochenta el esquema viejo se fracturó, ya que el mercado central de cada ciudad (en nuestro caso la Central de Abastos de la Ciudad de México), era el dominante económico y único contacto entre los diversos productores nacionales.

Sin embargo, no significa que haya perdido importancia, ya que sigue siendo un actor importante en el escenario económico nacional. A la par, la apertura económica permitió que las tiendas de auto servicio cubran las demandas de la expansión poblacional y de ese sector que ha sido cautivado por la diversificación de servicios que los mercados populares no han podido ofertar.

Es así como los mercados siguen con un papel relevante por las costumbres arraigadas que tiene otra parte de la población. Y que estos centros de abasto siguen representando una opción económica tanto en la venta al menudeo como al mayoreo.

Lo anterior se da porque la misma evolución económica que va paralela al desarrollo social que se da en determinadas zonas, va segmentando a la población, esto se da por diversos motivos.

Anteriormente se mencionó que un mercado popular significaba apogeo económico zonal, pero esta característica se fue diluyendo conforme el gobierno desprotegía a los pequeños centros de distribución, gracias a la apertura del libre mercado y la aparición de nuevos centros de distribución más atractivos.

Por lo que se realiza el efecto contrario, actualmente los supermercados son los que dan la plusvalía a las zonas donde estos se instalan. Disminuyendo la plusvalía que podía dar un mercado público.

Son los efectos económicamente naturales donde el gobierno pasa de un ente interventor a un ente regulador. Donde se va a fomentar la inversión privada (supermercados), por sobre la construcción de nuevos mercados públicos.

Conforme se expanden los centros urbanos, y/o se eleva la concentración poblacional, se incrementa la necesidad de abasto alimentario. Situación que es

solucionada tanto por los mercados públicos existentes, como por los supermercados.

2.1.4. Marco jurídico.

Actualmente la Constitución de la Ciudad de México contempla a los mercados públicos en el Artículo 52, Sección “*Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos*”, Párrafo XXII, que dicta:

XXII. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores, y desarrollo urbano;

En la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018.

MARCO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN	SUSTENTO LEGAL
Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.	Da atribuciones a los titulares de las Alcaldías para administrar con autonomía los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Alcaldía.	Título II, Capítulo VII, Artículo 31, Inciso XI
Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.	Establece atribuciones a los titulares de las Alcaldías para prestar los servicios públicos de: limpia y recolección de basura; poda de árboles, regulación de mercados y pavimentación.	Título II, Capítulo VII, Artículo 32, Inciso IV.
Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.	Faculta a los titulares de las Alcaldías para vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar sanciones que correspondan en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, mercados públicos.	Título II, Capítulo VII, Artículo 32, Incisos VIII y I.

	Supervisar y revocar permisos sobre aquellos bienes otorgados a su cargo, siguiendo un procedimiento de verificación, calificación y sanción.	
Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.	Establece atribuciones a los titulares de las Alcaldías para vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de mobiliario urbano; además de construir, rehabilitar, mantener y es su caso administrar y mantener en buen estado los mercados públicos de conformidad con la normatividad vigente.	Título II, Capítulo VIII, Artículo 42, Incisos II y V.

Gráfica No.1. Fuente: Elaboración propia.

2.1.5. Tipo y cantidad de mercados.

Según la SEDECO en la Ciudad de México, para julio de 2013 se tiene registro de 329 mercados públicos, que se encuentran en los principales barrios y colonias de las 16 Alcaldías. El 84% de éstos, ofrecen productos de la canasta básica, lo que los cataloga como “mercado tradicional” un 13% se cataloga como “especializados” que tienen ofertas concretas de artesanías, calzado, ropa, entre otros.

Estadística general de mercados públicos por Delegaciones				
Delegación	No. De mercados públicos	Locales	Superficie en m²	%Total de mercados
Gustavo A. Madero	51	9,994	202,549	15.5
Venustiano Carranza	42	15,501	226,431	12.77
Cuauhtémoc	39	14,248	217,308	11.85
Coyoacán	22	3,542	66,635	6.69
Iztapalapa	20	3,027	76,443	6.08
Tlalpan	20	1,483	48,702	6.08
Miguel Hidalgo	19	6,671	93,851	5.78
Azcapotzalco	19	3,537	62,321	5.78
Tláhuac	19	1,464	35,252	5.78
Benito Juárez	16	3,723	61,842	4.86
Iztacalco	16	3,145	49,554	4.86
Álvaro Obregón	16	1,876	31,893	4.86
Xochimilco	11	2,298	30,654	3.34
Milpa Alta	9	743	18,814	2.74
Cuajimalpa	5	405	15,032	1.52
Magdalena Contreras	5	354	7,339	1.52
Total	329	72,011	1,244,620	100

Gráfica No.2. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, (2013), "Política de Protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad de México",

[http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica de Proteccion Mercados Publicos.pdf](http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica_de_Proteccion_Mercados_Publicos.pdf)

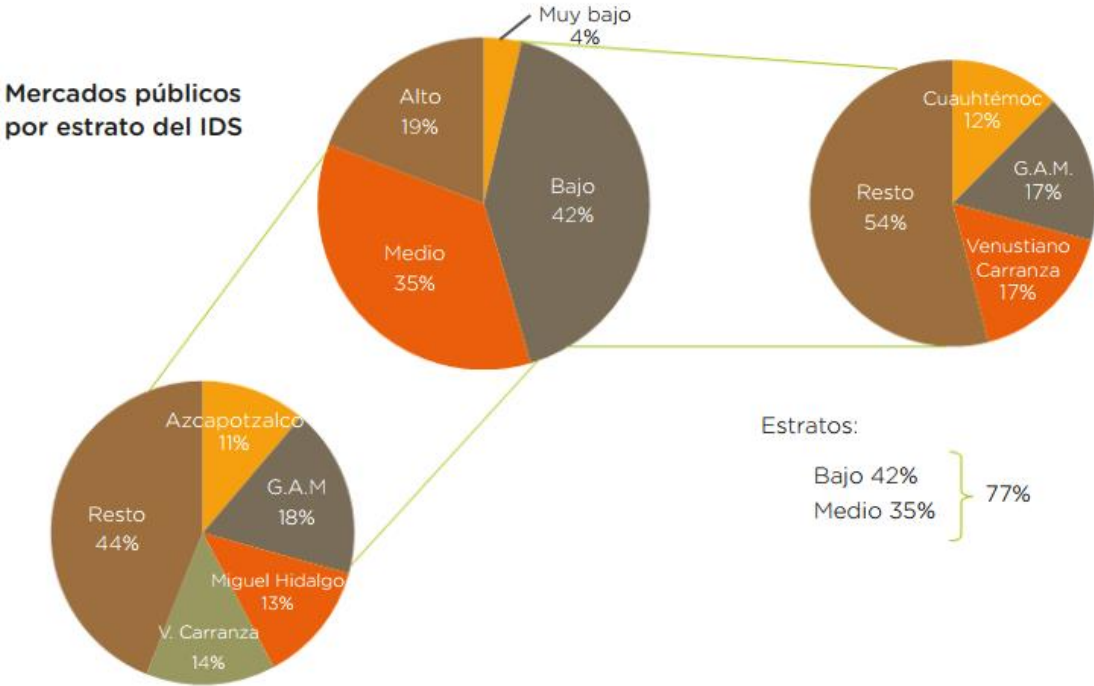
La anterior tabla muestra, de mayor a menor, las alcaldías que concentran el mayor porcentaje del total en la Ciudad de México, siendo Gustavo A. Madero, Venustiano

Carranza y Cuauhtémoc las principales que suman el 55% de la superficie, el 34% de los locales y 40% de los mercados públicos totales.

En cambio, las alcaldías con menos mercados públicos son Magdalena Contreras y Cuajimalpa que en conjunto solo tienen el 1.5% de los mercados públicos.

Se puede explicar la alta concentración de las primeras como producto de las políticas de desarrollo urbano, que se implementaron durante la segunda mitad del siglo, que se enfocaron en impulsar las regiones del centro y norte de la ciudad. Esto es un ejemplo de lo que se refiere el capítulo 11.1 de este trabajo.

Cabe resaltar que el 77% del total de los mercados públicos se encuentran en barrios y colonias en las que su población cuenta con un Índice de Desarrollo Social



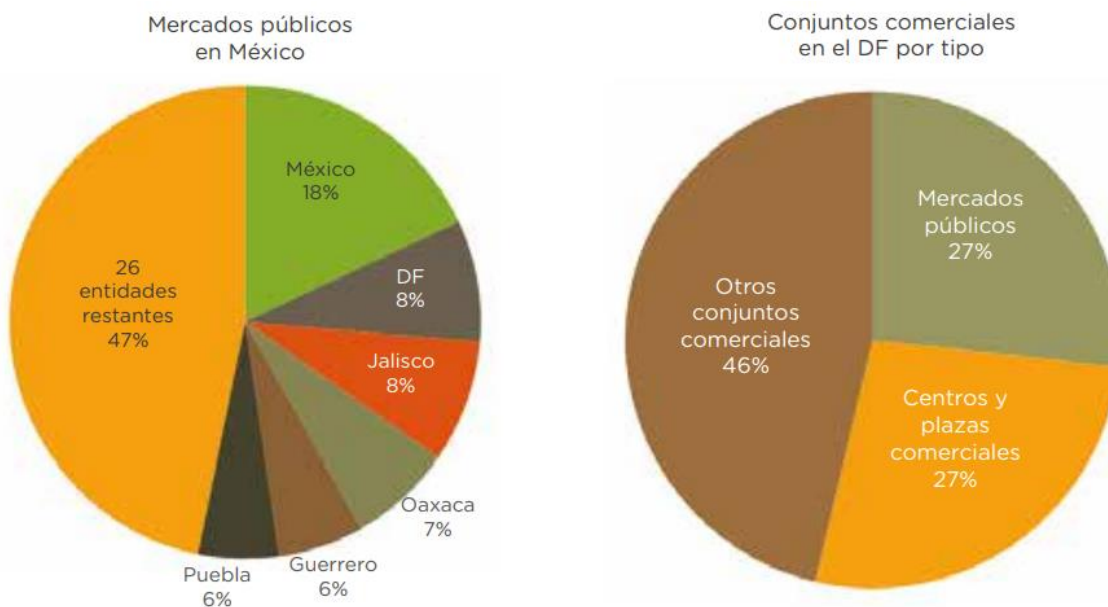
Gráfica No.3. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, (2013), "Política de Protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad de México", http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica_de_Proteccion_Mercados_Publicos.pdf

(IDS) medio/bajo. Debido a esto, las necesidades y demanda de productos y hasta la forma de pago varían contundentemente, en comparación con las que cuentan con mayor IDS.

2.1.6. ¿Cuál es el papel de los mercados públicos dentro de la cadena de abastecimiento y distribución?

De acuerdo con el INEGI, la Ciudad de México cuenta con el 8.3% del total de mercados públicos a nivel nacional, colocándola en la segunda entidad con mayor número de estos. La primera entidad con mayor número de éstos es el Estado de México que cuenta con el 18%.

Y en la Ciudad de México, los mercados públicos constituyen el 27% del universo de zonas comerciales, convirtiéndose en el motor económico de una cuarta parte del comercio total. Lo que muestra su importancia en la economía regional.



Gráfica No.4. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, (2013), "Política de Protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad de México", [http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica de Proteccion Mercados Publicos.pdf](http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica_de_Proteccion_Mercados_Publicos.pdf)

2.2. Programa de Protección y Fomento de los Mercados Públicos (PPyFMP).

Durante la regencia de Ernesto Uruchurtu Peralta en la Ciudad de México (1952 a 1966), estos centros de abasto se construyeron en puntos centrales de las colonias y barrios de la ciudad, lo que provocó que hoy sean los principales núcleos de la actividad comercial y paralelamente también se convirtieron en referencia de identidad local.

Recientemente, los mercados públicos han atestiguado los significantes cambios económicos, entre los que destacan, los cambios en las formas de compra y demanda de los capitalinos.

Aunado a esto, el descuido a las políticas públicas orientadas a los mercados públicos, la desorganización entre los alcaldes y el gobierno central local y la nula proyección a largo plazo, ha mermado en la actividad comercial y concurrencia de turistas.

A pesar de lo anterior, los mercados públicos marcan una pauta en la agenda económica, turística y urbana de la ciudad. Al mantener un importante peso en la historia y economía local, lo que le brinda un gran potencial a explotar.

En este entorno y con el contexto de una política de acercamiento, diálogo y conciliación, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) inició, en junio del 2013, la instalación de mesas de trabajo con los representantes de los mercados públicos, servidores públicos de diferentes niveles de gobierno local y legisladores locales, con el propósito de evaluar y definir los principales problemas que enfrentan los mercados públicos y coordinar acciones que fomenten y procuren el fortalecimiento de éstos.

Entonces la SEDECO presentó el documento “La Política de Protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad de México (2013-2018)” donde se recolectan las principales problemáticas que presentan los mercados populares y

así delinear acciones y estrategias que garanticen los precios bajos, frescura, calidad y abasto de los productos que demandan y consumen los capitalinos.

2.2.1. Características del PPyFMP.

Con base en el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México 2013-2018, y obedeciendo al Eje 3 de “Desarrollo Económico Sustentable” que dicta: "Activar los mercados públicos mediante el impulso de las economías e identidades locales y darles el valor de centros de barrio." (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013) en la SEDECO se delinearán mecanismos que coadyuven al cumplimiento de éste eje rector.

Las siguientes acciones son las propuestas por el PPyFMP, como resultado del diálogo incluyente y sistematizado con los locatarios y comerciantes de los mercados públicos.

A continuación, se enlistan los objetivos a cumplir por parte del programa, estos objetivos se delinearán con base en las demandas externadas por los comerciantes. Producto de meses de diálogo constante con los diferentes locatarios.

“El PPyFMP pretende definir la ruta de la política pública, a través de un conjunto de estrategias y acciones, para la atención y el fortalecimiento de los mercados públicos. El Programa plantea cuatro objetivos principales:

- Impulsar al mercado público como un motor económico de los centros de barrio y como pieza clave en la cadena de distribución y abastecimiento.
- Promover su mejoramiento para hacer frente a las transformaciones y las nuevas necesidades de consumo.
- Reanimar el entorno urbano en el que se sitúan.
- Convertir a los mercados públicos en un elemento de potencialización de la economía popular de la Ciudad de México.” (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013).

2.2.2. Estrategias de corto y mediano plazo.

2.2.3. Evaluación de las condiciones de los mercados públicos.

Para una mejor acción y efecto de la aplicación del PPyFMP, el gobierno central, mediante de la SEDECO, tiene la responsabilidad de realizar una evaluación integral de cada uno de los 329 mercados públicos, con la finalidad conocer y recolectar los problemas, que, por sus particularidades y entorno territorial, afecta a cada mercado público.

Se planea coordinarse con la representación o portavoces de los 329 mercados, así como con las dependencias del gobierno central (Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Protección Civil, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Consejería Jurídica) y legisladores locales, mediante seis mesas de trabajo programadas de la siguiente manera:

- 5 de julio.
- 17 de julio.
- 31 de julio.
- 14 de agosto.
- 28 de agosto.
- 2 de octubre.

Con el fin de definir los mecanismos de comunicación que permita una fluida retroalimentación entre los involucrados.

Lo anterior dio como resultado la creación de una herramienta que recoge y sistematiza la información sobre los problemas específicos de cada mercado público.

De julio a agosto de 2013 se han realizado 160 evaluaciones, un 51% del total. Donde las principales demandas dadas a conocer por los comerciantes se encuentran, de mayor a menor:

- Reparación o reemplazo de instalaciones eléctricas (17%)

- Reparación o reemplazo de drenaje (10%)
- Reparación o reemplazo de techos o tejados (9%)
- Financiamientos y solicitudes de bancarización (8%).

2.2.4. Proyección de contingencias.

2.2.4.1. Intervención inmediata a mercados públicos con riesgo potencial.

Se llevó a cabo una revisión estructural de todos los mercados públicos, con el fin de saber el nivel de seguridad con el que cuentan las construcciones que los albergan.

Aquellos que, por evaluación de la Secretaría de Protección Civil, signifiquen una amenaza tanto a locatarios como a visitantes, son intervenidos inmediatamente.

Aquellos que no significan una amenaza inmediata, pero que representan un deterioro importante, se elabora un proyecto de mediano plazo con el fin de revertir la vulnerabilidad en su infraestructura.

La coordinación entre secretarías del gobierno local es la principal estrategia para la evaluación e intervención en los mercados públicos con acciones preventivas y en su caso, con acciones correctivas en aquellos mercados que representen un riesgo inminente.

Se somete a comerciantes y locatarios a capacitaciones en materia de prevención y atención a contingencias, así como en materia de protección civil, de manera permanente. Acciones que garanticen la seguridad de los que laboran y visitan a los mercados públicos.

En el siguiente recuadro, se observa el reporte de Protección Civil, donde se muestra el deterioro y la desatención en la que han caído por casi cincuenta años los mercados públicos de la ciudad, al no haber una autoridad claramente responsable del mantenimiento preventivo o correctivo. Y que en su caso, los propios locatarios, sin supervisión ni orientación, han realizado mantenimiento por su cuenta y con sus recursos.

Informe del resultado de las visitas realizadas por Protección Civil los mercados:

Mercados públicos	Instalación eléctrica	Red hidro-sanitaria	Gas L.P.
20 de abril, Venustiano Carranza	<ul style="list-style-type: none"> Sobrecalentamiento del centro de carga Conexiones no estandarizadas 	<ul style="list-style-type: none"> Fugas en las llaves de corte y seccionamiento Ruptura en el albañal 	<ul style="list-style-type: none"> 5 de 13 (38%) han cumplido con su vida útil Fugas en uniones
Aculco, Iztapalapa	<ul style="list-style-type: none"> Cables desnudos Cambio de una mufa Centro de carga sin restricción 	<ul style="list-style-type: none"> Tanque con fisuras Requiere mantenimiento de cisterna y tanque 	<ul style="list-style-type: none"> 3 de 14 (21%) ya cumplieron su vida útil
Argentina, Miguel Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> Sobrecalentamiento de instalaciones eléctricas 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere mantenimiento de tinaco y cisterna Requiere de limpieza de drenajes Filtración de la cisterna 	<ul style="list-style-type: none"> 10 ya cumplieron su vida útil
Jamaica, Venustiano Carranza	<ul style="list-style-type: none"> No tiene subestación Tomas de corriente desprotegidas Conductores eléctricos sin confinamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> No se detectaron fugas 	<ul style="list-style-type: none"> 1 de 19 (5%) ya cumplió su vida útil
Lagunilla Varios, Cuauhtémoc	<ul style="list-style-type: none"> Transformador sin mantenimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere limpieza y retirar materiales del cuarto de la cisterna Requiere azolver red de drenaje 	<ul style="list-style-type: none"> Venció el periodo útil del tanque
Morelos, Venustiano Carranza	<ul style="list-style-type: none"> Subestación no está conectada a la red eléctrica 	<ul style="list-style-type: none"> El drenaje está azolvado Requiere mantenimiento general 	<ul style="list-style-type: none"> 30 tanques revisados de los 57, 3 (5%) cumplieron con su vida útil
Pro-Hogar, Azcapotzalco	<ul style="list-style-type: none"> Conductores sin calibración Empalmes mal realizados de las instalaciones de distribución 	<ul style="list-style-type: none"> Base del tinaco oxidada Fuga en la tubería Limpieza de cisterna y tinaco 	<ul style="list-style-type: none"> 3 de 21 (14%) ya cumplieron con el periodo de vida útil
San Juan de Aragón Unidad I, Gustavo A Madero	<ul style="list-style-type: none"> Calentamiento en los tableros de distribución Instalaciones eléctricas en mal estado 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere mantenimiento el tanque Fugas de agua en sanitarios 	<ul style="list-style-type: none"> 4 de los 17 (23%) ya vencieron su vida útil
Sifón, Iztapalapa	<ul style="list-style-type: none"> Instalaciones en las mufas azolvadas Cables sin empalmes adecuados 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere mantenimiento cisterna y tanque 	<ul style="list-style-type: none"> 3 de 11 (27%) ya cumplieron su vida útil (tanque del CENDI)
Valle Gómez, Venustiano Carranza	<ul style="list-style-type: none"> Calentamiento de centro de carga y sin restricción 	<ul style="list-style-type: none"> Tanque con fisuras Mantenimiento de tanque y cisterna Tapas de los registros oxidadas 	<ul style="list-style-type: none"> 9 contenedores de gas L.P
Xochimilco Anexo, Xochimilco	<ul style="list-style-type: none"> Instalaciones eléctricas en mal estado Subestación sin funcionamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento cisterna y tinacos 	<ul style="list-style-type: none"> 19 de 33 (57%) ya cumplieron con su vida útil.

Gráfica No.5. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, (2013), "Política de Protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad de México", http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica_de_Proteccion_Mercados_Publicos.pdf

2.2.6 Gestión de servicios internos: baños públicos y estacionamientos

El servicio de baños públicos y estacionamiento dentro de los mercados públicos representa un gran potencial en cuanto a captación de recursos económicos, produciendo un beneficio tanto a comerciantes como a visitantes, al implementar esos recursos a mantenimiento menor de los mismos mercados.

Cifras no oficiales calculan que, por ejemplo, en el mercado de La Merced, se obtienen más de cuatrocientos mil pesos mensuales por el servicio de baños públicos, siendo estos recursos no formales y mucho menos fiscalizables.

La cifra anterior se toma con estimaciones que toman como base de que un baño público que consta de cuatro espacios en total (dos baños para hombres y dos baños para mujeres), con un costo de 5 pesos por persona, con una afluencia de 50 personas por hora, en un horario de 8 am a 6 pm (10 horas), abierto los 7 días de la semana, da un total de: 17,500 pesos por cada lugar, arrojando un total de: 70,000 pesos mensuales de los 2 baños de hombres y dos baños de mujeres. Se reitera que este es un cálculo aproximado y no oficial.

Mediante el ordenamiento o regulación, que procure una mejor administración en los propios mercados. Observando la normatividad vial y los permisos sanitarios vigentes.

Al ser un importante generador de recursos, se emite la normativa en la Gaceta Oficial de Distrito Federal “De La Prestación Del Servicio De Sanitarios Y Estacionamientos” (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

Que reza:

CAPITULO VI DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SANITARIOS Y ESTACIONAMIENTOS

Sexagésimo Primero.-La prestación en los Mercados Públicos del servicio de sanitarios y estacionamientos corresponderá a la Dirección General Jurídica y de Gobierno; quien podrá delegar su competencia en favor de particulares, atendiendo a lo establecido en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En igualdad de condiciones se dará preferencia a las solicitudes formuladas por la asociación o asociaciones de comerciantes a que se refiere el Capítulo VI del Reglamento.

Sexagésimo Segundo.-Los Órganos Político-Administrativos deberán enviar a la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución de la Secretaría, en el mes de enero de cada año, un reporte actualizado de las personas encargadas de la prestación del servicio de sanitarios y/o estacionamientos en los Mercados Públicos ubicados en su demarcación territorial.

2.3. Fomento y renovación de los mercados públicos.

Con la meta de captar a un mayor número clientes, en el PPyFMP se contempla una campaña de promoción y divulgación que resalte las ventajas de los mercados públicos, como son:

- Buena ubicación.
- Experiencia de compra. Resaltando cualidades como: colores, olores y sabores.
- Servicio personal y cálido.
- Abasto.
- Calidad y frescura de productos.
- Precios accesibles.
- Fomentando las tradiciones y el consumo en las nuevas generaciones.

Este reposicionamiento solo se puede lograr redefiniendo la imagen y la identidad de los mercados públicos para que los capitalinos hagan suyos estos centros de abasto y a su vez resaltando la importancia que tienen en la economía local (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013).

2.4. Acciones de mediano plazo.

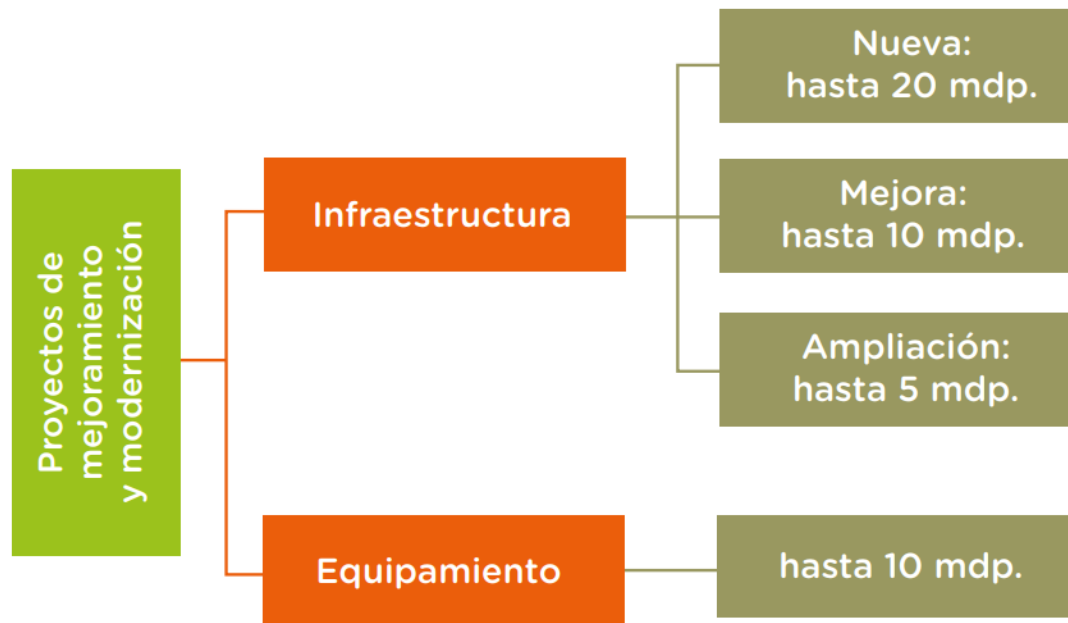
2.4.1. Fondo de Mejoramiento y Fomento para los mercados públicos.

Con sesenta y seis años de antigüedad y treinta años de descuido por parte del gobierno local a los mercados públicos, un proyecto tan ambicioso de modernización requiere aparte de una coordinación eficaz entre los involucrados, necesita de grandes recursos económicos que minimicen los años de atraso.

Actualmente las Alcaldías erogan recursos por concepto de mantenimiento de los mercados públicos, que se ejercen en cubrir necesidades cotidianas y asuntos medianamente emergentes, descuidando otros aspectos. Con base en lo anterior, el PPyFMP propone la creación del “Fondo para el mejoramiento y Fomento de los Mercado Públicos” manejado por la SEDECO, con el fin de funcionar como recursos “espejo”, es decir, complementarios a los recursos que ya ofrecen las Alcaldías, procurando mejoras preventivas y modernización permanente de los mercados públicos. Con esto se pretende promover el desarrollo estratégico y potenciar el crecimiento de los mercados públicos

“Revisión del presupuesto histórico autorizado y modificado para el mantenimiento y remodelación de los mercados públicos en los últimos 5 años por cada delegación, en coordinación con la Secretaría de Finanzas. Impulsar con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cámara de Diputados, los Órganos Político Administrativos y la Secretaría de Finanzas, la creación del Fondo Público en el que exista una participación corresponsable para el financiamiento de proyectos de fomento y mejoramiento. Definir las reglas de operación para el Fondo para la Protección y el Fomento de los mercados públicos.” (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013)

Este fondo no reemplazará los programas, ni los recursos que actualmente estén aplicando las Alcaldías ni otras entidades del Gobierno de la Ciudad de México. La finalidad de dicho fondo es crear mejoras sustanciales tanto en la mejora de infraestructura como en el equipamiento en los mercados públicos.



Gráfica No.6. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, (2013), "Política de Protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad de México", [http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica de Proteccion Mercados Publicos.pdf](http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica_de_Proteccion_Mercados_Publicos.pdf)

Se plantea que el gobierno de la ciudad aporte hasta el 40% del proyecto y el 60% restante sea aportado entre los comerciantes o locatarios y la Delegación correspondiente.

El fondo no rechaza el tipo de cooperación para su aplicación, en tres posibles configuraciones:

- Proyectos presentados por las Alcaldías, aportando por si solas el 60% de los recursos.
- Proyectos presentados por las Alcaldías, con un esquema de aportación bipartita entre Delegación y locatarios.
- Proyectos que sean presentados por los locatarios en cooperación con inversionistas privados.

Tanto locatarios como las Alcaldías podrán presentar sus proyectos de mejora. en el caso de las Alcaldías, están serán peticionarias ante la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución (DGACD) de la SEDECO.

La DGACD estudiará la viabilidad del proyecto junto con asesores del Comité Técnico.

Después de probar la viabilidad, el proyecto será enviado para revisión, ante el Comité Técnico, que estará conformado por funcionarios de la SEDECO, Contraloría, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Secretaría de Finanzas y Oficialía Mayor. Este comité calificará el proyecto y en su caso, asignará los recursos.

Como último paso, se formaliza la correlación con la firma de un convenio entre la Alcaldías y/o locatarios, donde se designa al administrador de los recursos y la aplicación de éstos, así como el desarrollo de los proyectos, serán vigilados por la SEDECO y el Fondo.

2.4.2. Fortalecer y ampliar las facultades de la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución (DGACD).

Debido a las lagunas legales y confusión sobre la competencias y facultades de las autoridades sobre los mercados públicos. Se dio a lugar malas prácticas administrativas, (como condicionar la aplicación de recursos en determinado mercado público y/o considerarlos como botín político o el desvío de recursos) que eran propiciadas por marcos normativos y reglamentos contradictorios o inconsistentes.

Con base en lo anterior es imperativo delinear los campos de acción, responsabilidades y facultades de las diferentes entidades gubernamentales locales y las Alcaldías de la ciudad.

Con esta revisión de normativas, la aplicación del PPyFMP incrementa las atribuciones de la DGACD a cargo de la SEDECO. Entre estas se enlistan:

- Se fortalecen sus capacidades de vigilancia, de seguimiento y podrá sancionar, con la observación de las normas vigentes.
- Autorizar la erogación de recursos para obras públicas.
- Será la encargada de operar y articular los proyectos que garanticen la cadena de abasto, comercialización y distribución en los mercados públicos.

Otra facultad que podría tener la DGACD es la modernización del empadronamiento de locatarios

Existe un registro de 203 organizaciones de locatarios ante la SEDECO, cabe resaltar el 50% de este registro se encuentra en la Delegación Iztapalapa.

El PPyFMP propone que la regularización de comerciantes se llevará a cabo si cumplen con los requisitos establecidos por el marco jurídico vigente y que, principalmente demuestren la propiedad del local o terreno.

2.4.4. Bancarización de los mercados públicos.

Como se expuso en los apartados 1.2 y 1.3, es necesaria la modernización e innovación para poder hacer frente a los nuevos retos económicos y comerciales a los que se enfrentan de manera cotidiana los locatarios.

En este caso los comerciantes se ven obligados a adoptar, ante la evolución económica, nuevos productos, instrumentos y servicios financieros. Como lo es el aceptar pagos electrónicos, transferencias, para poder captar la preferencia de los clientes.

También se ven beneficiados con estos servicios financieros, al poder ser candidatos de créditos, para la modernización y capitalización de su negocio, con el fin de incrementar utilidades, entre otros incentivos.

Es necesario acercar a los comerciantes con las entidades financieras, que les permitan conocer esquemas, servicios e incentivos que permitan aumentar su competitividad y les den acceso a nuevos instrumentos de pago.

Con la recopilación de los esquemas presentados por las diferentes entidades financieras, se elabora un cuadro informativo que compara las ventajas y desventajas de cada una de ellas. Y así los locatarios elijan la que mejor se adecua a sus necesidades.

Se tomaron en cuenta diferentes ofertas, entre ellas: si se requiere una línea telefónica o de internet para la Terminal Punto de Venta (TPV), saber tanto la renta mensual de ésta como días de pago de las ventas realizadas, si es o no requerimiento estar dado de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), si aceptan o no pago con tarjetas de débito/crédito, así como de tarjetas de programas sociales tanto de la Ciudad de México como Federales.



Comisión		5%	2.5%	3.5%	1-5%	2-5%	4.1%	1-5%
Renta mensual		x	\$250	\$100	\$400	\$300	\$350	\$275
Línea tel/internet		x	✓	✓	x	x	x	x
Costo TPV		x	\$600	\$3,000	\$250	x	\$6,000	x
Pago de las ventas		1 día	1 día	8 días	1 día	1 día	1 día	1 día
Alta en SHCP		x	x	x	✓	✓	x	✓
Programas mas sociales GDF	Adultos mayores y útiles escolares	x	x	✓	x	x	x	x
	Otros	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Programas sociales del Gobierno Federal		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tarjetas bancarias		✓	✓	x	✓	✓	✓	✓

Gráfica No.7. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, (2013), "Política de Protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad de México", http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Politica_de_Proteccion_Mercados_Publicos.pdf

2.5. Las nuevas tendencias en los mercados públicos.

El principal objetivo que busca este programa es el de garantizar el abasto de productos de calidad en la Ciudad de México.

Esto se logrará con centros de abasto, comercio y consumo físicamente accesibles, con facilidades de pago y precios competitivos. Que los comerciantes puedan darle ese valor agregado a sus productos que les permita mantener e incrementar su cartera de clientes.

En este afán de competencia y satisfacción de necesidades, tanto de comerciantes como de consumidores, se creó un ambiente económico que propició, en su conjunto, que la Ciudad de México se convierta en una ciudad competitiva.

Para fomentar esa competitividad, se tiene que observar las nuevas tendencias en cuanto a mercados públicos y nuevas maneras de hacer comercio que permitan hacer frente a los retos actuales como futuros, así como los retos nacionales e internacionales.

Con una visión evolutiva sobre las realidades económicas, urbanas y sociales. Estos centros de abasto y comercio deben saber hacer frente a la diversidad de oferta y demanda con una constante modernización, adaptación e integración en el plano económico, que los proyecte como una alternativa convincente.

En cualquier escenario en el que se modernicen, los mercados públicos deben contar con tres conceptos básicos:

- Seguir siendo un mercado público.
- Se regirá dentro del marco normativo vigente.
- El inmueble deber seguir siendo propiedad del Gobierno de la Ciudad de México.

La SEDECO dicta los principales ejes rectores en los que deben estar basados el nuevo modelo de mercado público:



Gráfica No.8. Fuente: Elaboración propia

- **Motores de desarrollo urbano:** Debido al espacio geográfico que ocupan los mercados públicos en las colonias populares, son considerados como espacio patrimonial, e histórico. Esto convierte a los mercados públicos como eslabones clave en la economía local. Que propicie la identidad del barrio, en términos culturales, turísticos y sociales.
- **Generadores de riqueza:** Al reactivar a los mercados públicos como actores económicos. En busca de un derrame económico que beneficie al barrio o colonia, con el fin de generar o incrementar la plusvalía local. Mejorando la calidad de vida de los vecinos.
- **Finanzas sostenibles:** Al incrementar la importancia económica que puede llegar a representar un mercado público, es necesaria una transparencia en

la manera que se gestiona éste. Tienen que convertirse en entidades financieramente sanas, con una administración de calidad, es decir, que se tenga perfectamente medidos los ingresos y egresos que se den, con el fin de medir el grado de rentabilidad y con esto darle un mejor uso a los recursos que se obtengan, en beneficio del propio mercado público.

- **Espacios limpios y saludables:** Al ser centros de abasto de frutas, verduras, carnes, pescados y mariscos, como de otros perecederos, es fundamental que se cumplan las medidas sanitarias oficiales que garanticen productos de calidad.
- **Ecológicos:** Mediante la implementación de las nuevas tecnologías con las que se cuenta, se busca hacer un uso eficiente tanto de la energía eléctrica como del aprovechamiento del agua. Con el uso de sistemas que generen, ahorren y aprovechen mejor las energías y recursos necesarios para la operación cotidiana de un mercado público.
- **Innovación y tecnología:** Mejorar y adoptar sistemas tecnológicos que mejoren la gestión, cobro, distribución y abastecimiento que incrementen las condiciones de competencia en el escenario económico actual.
- **Certeza jurídica:** Las autoridades, deben de dar certeza jurídica al actuar de todos los involucrados en el proceso de distribución y abasto de productos básicos en la ciudad de México, que fortalezca y garantice el proceso constante en la red de abasto.
- **Eficaz autogestión:** Diversos factores pueden incrementar la potencia económica que estos mercados públicos pueden llegar a representar. El aprovechamiento de los espacios con los que cuentan. Acondicionar las instalaciones que se necesiten para incrementar su competitividad, eficientar las cadenas de suministro. Todo lo anterior acompañado del fortalecimiento del capital humano esencialmente necesario para generar beneficios económicos locales.
- **Espacios seguros:** Que mediante el acondicionamiento o mejora en los mercados públicos, se garantice tanto a consumidores, comerciantes y turistas que lleguen a visitar el lugar, la garantía de que se encuentran en un

lugar seguro. Con el cumplimiento de la normatividad y protocolos de seguridad y prevención dictadas por Protección Civil local (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013).

2.6. Problemáticas Del PPyFMP.

Para poder conocer de cerca los problemas por los que ha atravesado la aplicación del programa, se realizaron un par de entrevista a dos funcionarios de la SEDECO directamente involucrados con este programa:

-- Antonio Camacho Sánchez, Director de Regulación y Mejoramiento de los Canales de Abasto de la SEDECO. Su papel dentro de la aplicación del Programa es el desarrollo y modificación de lineamientos (que se hace cada año) seguimiento de obras, supervisar el proceso administrativo de la canalización de recursos, desde que los otorga la Asamblea Legislativa hasta la entrega a las Alcaldías.

-- Gabriela Jazmín Pérez Ayala, quién es Subdirectora de Proyectos en la SEDECO. Tiene como funciones llevar a cabo el desarrollo del PPyFMP, supervisando trimestralmente, junto con las Alcaldías los avances de las obras que se están ejecutando, observando la correcta aplicación de los recursos que se les destina a las Alcaldías por parte de la SEDECO.

Y como resultado de esta entrevista, se sintetizan los siguientes problemas por los que ha atravesado el PPyMP:

- Colaboración y pronta aplicación del programa por parte de las Alcaldías.
- Tramites tardados en la solicitud y aplicación de recursos: etiquetado de éstos; año fiscal y la recuperación de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas.
- No hay parámetros que indiquen el éxito del programa.
- Más recursos financieros.
- Resistencia por parte de los comerciantes por adoptar las nuevas tecnologías.

2.6.1. Colaboración y pronta aplicación del programa por parte de las Alcaldías.

La colaboración de las Alcaldías es muy importante en la aplicación y desarrollo del programa, ya que al ser un proyecto que demanda celeridad las Alcaldías tienen un mes para presentar su proyecto, con sus respectivas supervisiones por lo que prefieren no verse involucradas en un plan de trabajo tan dinámico entre varias dependencias (Consejería Jurídica y de Gobierno de la CDMX, Secretaría de Obras y Contraloría, por decir algunas).

En otros casos las Alcaldías al responder a intereses políticos, se cierran a la aplicación del programa o no facilitan la supervisión de la aplicación de los recursos.

Otras complicaciones que han experimentado los entrevistados, es la aplicación de los recursos por parte de las Alcaldías. Al ser la SEDECO la otorgante de los recursos, las Alcaldías son las facultadas para ejercer los mismos, esto da lugar a escenarios no deseados como; la Delegación no aplica los recursos en el año fiscal (ya sea por omisión o la empresa que contrató no le cumplió), es entonces que la Secretaría de Finanzas recoge el dinero no aplicado, y eso para el programa es un mercado público no rehabilitado o “perdido” ya que no se puede recuperar ese dinero.

Lo anterior crea descontento por parte de los locatarios y reclaman a la SEDECO que su mercado no fue rehabilitado, es entonces donde se explica que, por la gestión de la canalización y recuperación de recursos, no fue posible llevar a cabo el proyecto.

La SEDECO propone un calendario de obras sea máximo de 8 meses, pero las Alcaldías se van a más de un año con la construcción, por procedimientos meramente de las Alcaldías. Tiempo en el que se tienen que reubicar a los locatarios en lugares temporales y si se les dice que la obra tardará más de programado, se da un descontento social y éste crea, nuevamente, la desconfianza hacia las Alcaldías y también hacia las dependencias de la ciudad.

Con base en lo anterior, cada año se ha tenido que modificar los lineamientos del programa para poder hacer frente a los escenarios adversos que se han suscitado.

Desde que las Alcaldías no pueden o no cumplen con ciertos requisitos, o que el predio en el que se encuentra el mercado no está asignado a la Delegación. Puede estar asignado al gobierno de la ciudad, pero no a la Delegación para ejercer el comercio en el apartado de mercado público, esto quiere decir que el terreno puede pertenecer a alguna otra dependencia de la ciudad, y en cualquier momento esa dependencia puede tomar posesión del terreno y tirar la obra ya hecha.

Lo anterior hace hincapié en que los gobiernos pasados no se procuró la competitividad regional, debe haber un involucramiento y correlación de deberes entre los actores regionales y el Estado, en la hechura de las políticas más apropiadas que procuren el desarrollo económico y social.

2.6.2. La gestión en la solicitud y aplicación de recursos: etiquetado de éstos; año fiscal y la recuperación de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas.

Otra problemática es la tardada gestión en la solicitud, aprobación y ejercicio de recursos por parte de la SEDECO.

En la práctica el tiempo en el que se solicitan los recursos económicos a la Secretaría de Finanzas, después se aprueban mediante la Asamblea Legislativa y finalmente se dispersan los recursos en las Alcaldías, tiene un promedio de tres meses, lo que dificulta muchas veces terminar los proyectos dentro del mismo año fiscal solicitado.

Otro aspecto es el etiquetado de recursos que realiza la Asamblea Legislativa. Ésta indica tanto los mercados que serán beneficiados como las Alcaldías y/o distritos donde serán aplicables los recursos, lo que entorpece potenciar los recursos, es decir, beneficiar a más mercados con los mismos recursos.

Y en algunos otros casos, los recursos salen mal etiquetados lo que ocasiona que se tenga que aplazar los proyectos hasta el próximo año fiscal que los recursos salgan etiquetados de forma correcta.

Ambos entrevistados insistieron en que, para mejorar la aplicación del programa, lo mejor es que no se etiqueten los recursos, ya que los diputados pelean el presupuesto para sus respectivos Distritos y/o Alcaldías, lo que no permite atender a otros mercados que si necesitan el recurso.

En la práctica se traduce que un mismo Diputado puede solicitar año tras año, el mismo recurso que ha solicitado previamente y aunque ya no lo necesite (porque ya los mercados de su distrito o Delegación han sido rehabilitados) pero él no quiere soltar o perder ese recurso. Por lo que afecta la canalización de esos recursos a otros mercados que sí necesitan los fondos.

Como se mencionó en el capítulo anterior, viene al tema nuevamente el actuar de las Alcaldías que, al no ejercer oportunamente los recursos, dentro del año fiscal en curso, los recursos económicos son reabsorbidos por la Secretaría de Finanzas, lo que se traduce en dinero perdido y estancamiento de resultados.

2.6.3. No hay parámetros que indiquen el éxito del programa.

Ambos entrevistados mencionaron que no hay parámetros oficiales para medir el éxito del programa.

Al participar en conjunto con las Alcaldías, éstas tienen su propia agenda, ritmo y modo de trabajo. Lo que significa que cada una tiene sus propios proveedores, sus propios costos y su propia forma de adjudicar contratos, complicando la aplicación de evaluaciones en conjunto con la SEDECO.

Al mismo tiempo, el proceso con el que se solicitan; después se entregan y finalmente se ejercen los recursos económicos, hace que el tiempo sea muy variado, lo que puede afectar los parámetros de efectividad o eficiencia que pudieran implementarse.

Sin embargo, una forma de evaluación no oficial e intangible para los entrevistados es el nivel de satisfacción que muestran los locatarios con la aplicación del programa en sus respectivos mercados que, en la mayoría de los casos, se han concretado exitosamente.

Haciendo que se corra la voz entre el gremio provocando que más comerciantes se acerquen a sus Alcaldías y/o SEDECO para solicitar la aplicación del programa en sus respectivos centros de distribución.

2.6.4. Más recursos.

Un tema importante es el Fondo de Mejoramiento, en el que SEDECO otorga el 40% y la Delegación pone el 60% del total del proyecto, indica que fue muy bien recibido por parte de los locatarios y las Alcaldías. Los lineamientos indican que hasta que la Delegación no demuestre contar con el total de su parte, la SEDECO no otorga el resto.

El tema de los recursos económicos y el ejercicio del fondo es muy importante, ya que la intención o concepción del mercado ideal que busca la aplicación del programa choca con una realidad muy distante.

La visión del programa es la innovación, tanto tecnológica, como ecológica en las cadenas de abasto que propicien una activación económica que sea capaz de darle modernidad a los mercados públicos.

Inicialmente la SEDECO propone la instalación de celdas solares como medida de ahorro y obtención de energía, sistemas de captación pluvial para las temporadas de lluvias, iluminación led, la implementación de sistemas financieros electrónicos que ayuden la atracción de más clientes y demás modernidades que en su conjunto innoven la forma de brindar los diferentes servicios que puede ofrecer un mercado.

En cambio, las verdaderas necesidades de los locatarios son otras. Los comerciantes prefieren que se renueve el sistema eléctrico, que se reemplace la instalación de gas, se cambie el drenaje. Este conjunto de aspectos se encuentra, en su mayoría, obsoletos lo que representa un peligro para los locatarios y los usuarios que visitan los mercados.

El estado precario de estas instalaciones básicas en la mayoría de los centros de distribución, son el reflejo de un abandono institucional de alrededor de 50 años.

Es por lo que a pesar de que el fondo puede ser usado tanto en equipamiento como en infraestructura, todos los mercados han aplicado el fondo, en su totalidad, en infraestructura.

Con recursos reducidos, o se modernizan las instalaciones o se atienden las necesidades básicas en la infraestructura (drenaje, instalaciones de gas y eléctricas entre otras) de los mercados públicos.

Es entonces que se da la necesidad de más recursos para poder dar abasto a todas las solicitudes de proyecto que se han recibido y que se esperan recibir. Ya que, como se dijo en el apartado anterior, el programa ha tomado un auge importante entre los locatarios de la ciudad y han pedido que se aplique el programa en sus centros de abasto.

El Fondo de Mejoramiento ha sido muy exitoso, ya que se ha logrado realizar cambios sustanciales en algunos de los mercados públicos aún con pocos recursos.

Reiterando que se potenciarían los resultados sin la etiqueta de recursos y así tener la libertad de poder mover recursos a mercados que más lo necesiten.

En 2018 fueron autorizados 70 millones de pesos para la aplicación del programa. Esto se suma a los 423 millones de pesos ya ejercidos (entre SEDECO y Alcaldías) en 36 mercados. Por lo que se necesitan más recursos tanto para SEDECO como para las Alcaldías y así poder abarcar más dentro de un universo de 329 mercados.

2.6.5. Resistencia por parte de los comerciantes por adoptar las nuevas tecnologías.

Jazmín Pérez comentó que un factor importante, en el relanzamiento de la imagen del mercado público o popular, fue la declaración de los mercados públicos como patrimonio intangible, que junto con el programa han logrado captar la atención de los consumidores, que han volteado a ver al mercado público como una opción para ir de compras.

Sin embargo, los locatarios se encuentran muy alejados de la tecnología. Un factor importante de esto es la edad o el arraigo que tienen los comerciantes de adoptar los nuevos sistemas de cobro bancario. No van a los cursos de acercamiento que organiza la SEDECO (impartidos por diferentes instituciones financieras) hacia las nuevas tecnologías, o se niegan a pagar una comisión por las ventas obtenidas.

Y esto ocasiona que los posibles nuevos clientes, se desencanten de los mercados públicos al no poder pagar con sus plásticos bancarios (tarjetas de débito o crédito).

Es por eso que es necesario convencerlos de que, aunque se pague una cierta comisión, se verían beneficiados con el aumento de ventas en sus negocios y así sensibilizarlos de que aceptar pago con tarjeta, los pone en competencia directa con las grandes cadenas comerciales.

Por ejemplo: los usuarios o clientes, que pretendan comprar un kilo de bistec en Walt Mart con su tarjeta bancaria, puedan comprarlo de la misma manera en un mercado popular.

CAPITULO III. Propuestas de solución a las problemáticas encontradas del PPyFMP.

Para encontrar solución a los problemas de: colaboración y pronta aplicación del programa por parte de las Alcaldías; la tardada gestión en la solicitud y aplicación de recursos, etiquetado de éstos, año fiscal y la recuperación de éstos por parte de la Secretaría de Finanzas; nula existencia de parámetros que midan el éxito del programa; más recursos financieros y la resistencia de los comerciantes por adoptar nuevas tecnologías en su negocio. Se proponen los siguientes mecanismos de acción.

3.1. Colaboración y pronta aplicación del programa por parte de las Alcaldías.

Tomando como base el capítulo 1.4 de este escrito, el gobierno en la Ciudad de México debe tomar conceptos que rijan su actuar, uno es el de “gobierno por políticas” en el que se reconoce la particularidad de cada problema y a este se le debe de dar una respuesta o acción igual de especial, se debe tomar en cuenta el entorno social, económico y político de ese momento. Con tiempos concretos y recursos transparentes.

Con esto se quiere decir que de todo el amplio universo de problemas (solamente) económicos que existen en la ciudad de México, la administración local (la SEDECO en este caso) debe hacer frente a éstos de manera particular. Estudiando de manera particular cada problemática a solucionar, para poder darle una única solución, ya que una solución general no existe.

En nuestro caso de estudio, se debe de tomar en cuenta la demarcación política en la que se encuentra cada mercado. Ya que, al ser una colaboración conjunta con las Alcaldías, éstas tienen su propia dinámica de trabajo, sus propios calendarios y sus propias prioridades. Con lo que se tiene que presionar para que den pronto desahogo al proyecto de rehabilitación en curso.

Para lograr esta armonía de trabajo, es necesario y obligado firmar una serie de compromisos y/o convenios que garanticen, tanto los tiempos de entrega (qué días

se hará la entrega o se verificarán los avances en la obra de remodelación) como la calidad en las mejoras que se realicen (que las mejoras se hayan realizado con materiales de buena calidad que cumpla y supere los parámetros de construcción que define Protección Civil). Cabe recalcar que los tiempos de entrega deben de estar dentro del calendario definido por el PPyFMP, con el fin de que los locatarios ocupen en el menor tiempo posible sus nuevos lugares de comercio.

En este calendario se establece una entrega de los proyectos de mejora a la SEDECO con tiempo máximo de un mes. Lo que normalmente no hay tanto problema con esta fase del Programa, ya que por lo general las Alcaldías ya llegan con el plan de mejora armado.

El tiempo de construcción, remodelación y/o mejoras en los mercados, no deben de tardar más de ocho meses. Lo que quiere decir que los trabajos de mejora deben realizarse a marchas forzadas por parte de la empresa o constructora adjudicada por la Delegación, con la finalidad de dar tranquilidad a los comerciantes fijando un tiempo máximo en el que, si fuera el caso, tengan que ser reubicados en un lugar temporal.



Gráfica No.9. Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica anterior, se muestra el tiempo ideal de duración del PPyFMP que se aplique en cada centro de abasto. En el que la Delegación debe de comprometerse ampliamente.

En este convenio debe obligar una colaboración intrínseca, que definan qué personal estará directamente involucrado en el proyecto por parte de la SEDECO, y de qué personal se dispondrá por parte de la Delegación. En el que se formalice un equipo de trabajo bien definido para mercado, que facilite la comunicación entre dependencias.

La Delegación debe permitir el completo acceso, o al menos hacer del conocimiento a la SEDECO, sobre las formas de licitación y la justificación de éstas. Con el único fin de saber qué proceso guarda y saber la forma en la que se destinó la aplicación de los recursos.

Los involucrados (servidores tanto de la Delegación y SEDECO) al firmar este “convenio de entrega”, deben adquirir responsabilidades que sean sancionadas por la Secretaría de la Contraloría General de la CDMX, con el fin de garantizar el

cumplimiento de las fechas de entrega. Y en caso de no ser así, se finquen sanciones administrativas a los responsables del atraso de proyecto. Esto debe incentivar la correcta y pronto actuar de los involucrados.

Todo lo anterior debe de estar basado en el principio de “decisionismo” de Majone (apartado 1.4.1) en el que, en caso de resistencia por parte de la Delegación de adoptar el programa y/o firmar el convenio de entrega, la SEDECO haga una labor de concientización hacia la Delegación que demuestre, los beneficios sociales y económicos que conlleva el proyecto con base en los análisis, las técnicas garantizadas, procesos ya probados y resultados exitosos que se han desarrollado en otras demarcaciones, para que las Alcaldías opten por aceptar al programa a pesar de las responsabilidades que conlleva.

3.1.1. La participación de los comerciantes como asociación civil.

Theodor J. Lowi indica que *“la distribución en el control y el poder en general en la sociedad y la autoridad no solo es ejercida de manera exclusiva por funcionarios gubernamentales, sino que también la ejercen individuos y colectividades dentro de la sociedad...”* (León, 1998).

Esto quiere decir que una característica de una sociedad moderna es una sociedad organizada, en el caso que nos atañe, ya se cuenta con registro de organizaciones de comerciantes que han demostrado un músculo significativo que influye en el panorama económico local. Esto se ha dado gracias a la constante interacción y activa participación con el gobierno local y las Alcaldías.

Estas organizaciones nacen con el fin de defender sus intereses y canalizar estos intereses de manera directa con los organismos públicos. Esto le da un peso hasta cierto punto “institucional” que ejerce un poder de presión hacia las autoridades encargadas de procurar el desarrollo económico local.

Esta organización de comerciantes tiene sus objetivos e intereses muy bien definidos, a esto se le suma que cuente con un alto grado de representatividad, las autoridades la consultarían para obtener los mejores resultados en la aplicación de políticas públicas orientadas a su sector, ganándose así un grado de autoridad privada.

Al formalizar las demandas sociales particulares del sector, se crea una corriente social-política que fomenta la participación en la gestión pública, convirtiéndose en componentes importantes en el diseño, aplicación y dirección de las políticas públicas destinadas a ellas. Dándose lugar al “pluralismo democrático” que indica que se logra un equilibrio entre el gobierno central, las Alcaldías y los comerciantes organizados. Éstos últimos capaces de encarar a los dos primeros siempre y cuando éstos no haga las cosas bien.

Con esto, se da lugar a que las diferentes corrientes u organizaciones que hay en la ciudad, compartan el poder sobre lo público, dando fin al monopolio de poder gubernamental.

Este pluralismo democrático es la evidencia de que las demandas del mercado y corrientes sociales delimitan la lucha de los intereses individuales y colectivos que hay en la ciudad.

A pesar de lo anterior, la actuación de las Alcaldías siempre debe mantener la autoridad y estar enfocada en la procuración del bien social y económico de sus demarcaciones, de manera justa y equitativa, sin fines partidistas y cuenten con lealtad institucional hacia la sociedad, en la que procure al desenvolvimiento y superación de su comunidad.

Pero en el caso de no ser así, la sociedad organizada o sociedad civil, se volvería un actor fuerte e importante que exija resultados en tiempo y forma a las Alcaldías que se atrasen o incumplan con los acuerdos, logrando un nuevo nivel de modernidad en la sociedad que conforman a los mercados públicos, como indica Max Weber, la organización social que esté bien definida y reconocida, es señal de modernidad, gracias al nivel de raciocinio mostrado y "el espíritu calculador en las actitudes económicas y en las diferentes esferas de la vida..." (Harrison, 1988).

Se logra otro paso a la sociedad modernizada reflejada en el "constructivismo kantiano" de Rawls. En el que expresa que un modelo social, en sentido práctico, es un proceso cooperativo, esta cooperación social es el motor de la movilización individual. Esto quiere decir que la cooperación social se da en busca de un beneficio individual y que se beneficia mutuamente la sociedad (Bula, 1994).

Se reitera, que, si la Delegación no se conduce con apego y coherencia en su actuación, que dé legitimidad a su autoridad local. El paso a la modernización de la sociedad de comerciantes propendría una desestabilización local.

Mejor dicho, si el gobierno central, y las Alcaldías no están consolidados institucionalmente y no cuentan con la validez y aprobación social, corren el riesgo de caer en la inestabilidad local ya que su actuación se encontrará supervisado por la ciudadanía, que podrá exigir resultados mediante la participación ciudadana local.

De paso, se cumple la tercera categoría asociativa de "la matriz de la modernidad" de Bidet. En esta categoría se encuadran a las organizaciones civiles, que se

convierten en el medio para ejercer presión en el gobierno y demostrándole su poder y, en su caso, sobreponerse ante otras sociedades civiles (Bidet, 1990).



Gráfica No.10. Fuente. Elaboración propia.

3.2. Mejorar los tiempos de gestión en la solicitud y aplicación de recursos.

Este es un punto especial, por lo delicado que es manejar recursos en especial los económicos. El proceso en el que tienen que fluir los recursos, es oneroso y torpe.

Para eliminar esta poca agilidad con la que los recursos llegan a las Alcaldías y finalmente a los mercados públicos propongo que la Asamblea Legislativa destine una cantidad fija para el rubro de mejora y/o reconstrucción de los mercados públicos, directamente a la SEDECO.

Se trata de obtener el promedio, por año, de los recursos que se le ha canalizado al programa durante los últimos dos años que lleva de vida. Esto porque los últimos años ha tomado gran importancia y auge.

A estos recursos se les eliminará, desde la Asamblea Legislativa, las etiquetas de destino que hacían de estos recursos exclusivos de tal o cual Delegación, sin embargo, se precisará que serán enfocados y catalogados para el uso estricto en mercados públicos.

Esto debe de ir acompañado de un cabildeo previo entre los integrantes de la Asamblea Legislativa, a los que se les insta a ver que de darse el “boom” económico que beneficiaría en la recaudación fiscal de la ciudad. Lo que se traduce en más dinero para la Ciudad. Es un ganar-ganar.

Al hacer saber que invertir en los mercados populares y tratarlos como importantes centros de abasto locales, se elevaría la calidad de vida en las zonas en las que se encuentren. Como ya lo vimos en las metas del programa, no solo se trata de hacer las mejoras en las instalaciones, sino mejorar los canales de abastecimiento, el transporte de mercancía, elevar la calidad de servicio y ampliar los servicios que se pueden ofrecer en estos mercados

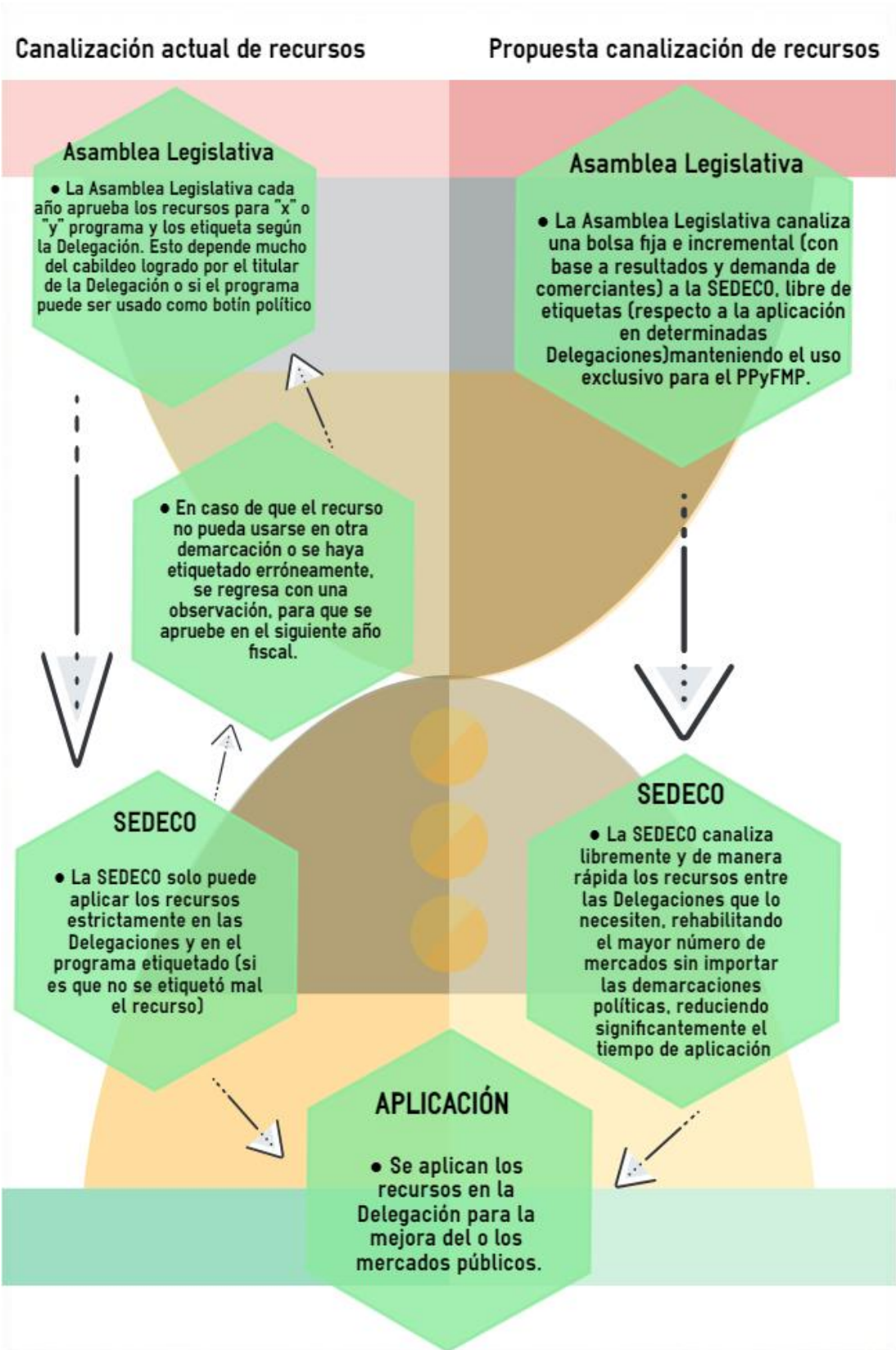
Con lo anterior se innovará en la gestión de recursos con base en lo dicho por Joseph A. Schumpeter "la introducción de nuevos bienes y servicios en el mercado, el surgimiento de nuevos métodos de producción y transporte, la consecución de la apertura de un nuevo mercado, la generalización de una nueva fuente de oferta de

materias primas y el cambio en la organización en su proceso de gestión..." (Schumpeter, 1978).

Lo anterior toma como base que la innovación es producto del desarrollo económico que ha sido resultado de las diferentes evoluciones sociales, políticas y económicas en la ciudad.

En las dos propuestas de innovación que enmarca el autor (incremental y radical) considero que la radical es la idónea para las mejoras que busca el PPyFMP, ya que las innovaciones radicales, rompen con los esquemas preestablecidos y da como resultado cambios revolucionarios en un corto tiempo, mientras que las innovaciones incrementalistas, son tardadas y conservadoras.

Con esta asignación directa a la SEDECO de una bolsa económica que abarque a los mercados de toda la ciudad, por parte de la Asamblea Legislativa (o en un futuro próximo "Congreso de la Ciudad de México") y a través de la Secretaría de Finanzas. La SEDECO tendría un margen amplio de canalización de recursos a las Alcaldías de manera ágil.



Gráfica No.11. Fuente: Elaboración propia

Como se demuestra en el esquema anterior, se actuará de manera eficaz, eficiente y equitativa, distribuyendo los recursos sobre los mercados que necesitan mayor atención, o aquellos que no necesitan de tantos recursos para su mejora.

Para que, de primer plano, se rehabilite de manera infraestructural todos los mercados de la Ciudad de México, y poder dar paso al siguiente paso que es el de rehabilitar y modernizar la gestión, abastecimiento y oferta de los mercados públicos.

El primer objetivo que se cubriría con esta asignación directa de recursos a la SEDECO es disminuir el tiempo actual de tres meses que es lo que tarda la solicitud, canalización y aplicación de recursos. Se podrían canalizar los recursos de manera inmediata a aquella Delegación que presente su proyecto de mejora. y así mantener un movimiento fluido que beneficia a más mercados en menos tiempo.

Al canalizar de manera más rápida los recursos, se disminuirían los problemas con la aplicación de los recursos dentro del año fiscal, se podrá comprobar los gastos realizados ante la Secretaría de Finanzas y se fomentaría la inmediata construcción y/o mejora y al mismo tiempo la rápida entrega de las obras terminadas.

Con esta innovación en la gestión de recursos se demuestra a las Alcaldías otro aspecto que los motive a adoptar el programa, ya que como se ha mostrado anteriormente, la principal preocupación de las Alcaldías es no poder comprobar y aplicar los recursos dentro del año fiscal.

El calendario actual de la aplicación del PPyFMP contempla:

- Un mes máximo para presentar los proyectos de mejora a sus mercados públicos por parte de las Alcaldías.
- Tres meses (en promedio) en lo que la Asamblea Legislativa aprueba los recursos (estrictamente etiquetados por Delegación y/o distrito, y a veces mal etiquetados), después la Secretaría de Finanzas los canaliza a la SEDECO, y finalmente ésta los distribuye a las Alcaldías que fueron exitosas en su cabildeo en la Asamblea Legislativa para la obtención de los recursos.

- Ocho meses (en el mejor de los casos) para que la Delegación, realice el concurso de licitación, otorgue la licitación, construya o remodele y finalmente entregue los mercados públicos.

Con esta forma de trabajo dificulta mucho ponerse a la par del año fiscal, que exige realizar la subvención de los recursos antes de que termine éste.

Otro beneficio que concedería esta medida es que la mejora a los mercados públicos no respondería a intereses o botines políticos. Ya que sería un trabajo conjunto y directo entre la Delegación y la SEDECO. Dejando al margen intereses políticos o de terceros que puedan viciar el programa en la Asamblea Legislativa.

Al esquivar estas trabas burocráticas y políticas, se busca un desarrollo económico importante en la ciudad. Cumpliendo con la premisa de Celso Furtado *"el incremento de la eficacia del sistema social de producción; satisfacción de las necesidades elementales de la población y la consecución de objetivos a los que aspiran grupos dominantes de la sociedad y que compiten por la utilización de recursos escasos..."* (Furtado, 1999).

Furtado retoma la idea de que debe haber condiciones con altos grados de igualdad en la sociedad y esto se procura que cada mercado popular (mediante sus comerciantes), se desarrolle como un importante agente de cambio local, tanto socialmente como económicamente.

Con esta propuesta también se obtendría algún grado de modernidad, según Samuel P. Huntington, de sus nueve procesos de modernización se estarían alcanzando los de "revolucionario", que rompe los esquemas ya preestablecidos; "complejo" en el que se altera la forma de participación de varias esferas sociales; el "sistémico" en donde la transformación de estas esferas afectaría a otras esferas; y el "irreversible y progresivo" a pesar de las inconformidades que se generen (en este caso el poder que le restaría a los Diputados locales) se obtendría satisfacción social y material (Bula, 1994).

3.3. No hay parámetros que indiquen el éxito del programa.

Luis F. Aguilar indica que una parte importante en el proceso de la implementación de una política pública es la evaluación de ésta. Es sustancial crear parámetros que muestren el éxito o el fracaso de una política pública. (Aguilar L. , 2010).

Saber si cumplió con las expectativas de los actores involucrados, si se cubrieron las necesidades y/o demandas del sector de la población a la que fue dirigida, si hubo falta o excesos de recursos, si funcionó bien, a medias o no tuvo algún éxito.

Pero en el caso del PPyFMP, actualmente no existen parámetros que nos den esa información.

El mismo autor nos indica lo peligroso que una política pública no cuente con algún sistema de medición de éxito “la ineficacia, desperdicio y corrupción como los atributos de irracionalidad directiva que debilitan la confianza social en el gobierno y erosionan la legitimidad...” (Aguilar L. , 2010).

Y no solo se habla de que el simple hecho de entregar un mercado remodelado o reconstruido significa el éxito del programa. Como ya lo vimos el PPyFMP ataca varios atrasos en los que se encuentran los mercados públicos, no solo el de la infraestructura.

Con el fin de poner a los mercados públicos a la altura de otras opciones comerciales, se tienen que delinear evaluaciones que nos indiquen que en tal o cual mercado se cumplieron o no, metas.

Propongo que los parámetros a definir sean:

- Entrega en tiempo y forma de la construcción o mejora: En esta clasificación se debe incluir datos tales como; si la licitación, adjudicación, revisión del avance de obra y entrega del mercado público se realizó a tiempo. Para así saber si los locatarios, que tuvieron que ser reubicados temporalmente, estuvieron más del tiempo necesario. De ser así, se originaría el descontento colectivo en ese sector, lo que perjudicará a la aceptación y aplicación del programa en otras partes de la ciudad.

- Saber el nivel de capacitación en protección civil: con la entrega de nuevos edificios o instalación de nueva infraestructura ya sea eléctrica, de gas, de agua. Se debe saber si se les dio un curso a los locatarios de determinado mercado público, para que sepan que hacer en caso de alguna emergencia natural, de incendio, saber cuántos comerciantes asistieron y cuantos están aptos para realizar las tareas de protección civil.
- Saber el nivel de manejo de las nuevas tecnologías bancarias: en la aplicación del programa original, se contempla un convenio con la ABM, para que, por su parte, se dieran cursos de capacitación a los comerciantes en cuanto al manejo de las terminales bancarias o “puntos de venta”. Sin embargo, no se cuenta con un registro de cuántas personas fueron capacitadas en este tema y tampoco se sabe cuántos puntos de venta fueron contratados por los locatarios. Saber estos datos nos permitirían saber el grado de aceptación en cuanto a nuevos métodos de pago en un mundo tan arraigado como lo son los mercados públicos.
- Censos económicos: que, pasados seis meses, en cada mercado público para saber si las ventas obtuvieron un incremento significativo que haya sido causadas por la aplicación del programa.

Por el momento y en la práctica, el programa cuenta con un parámetro intangible y no oficial, basado en la satisfacción y aceptación incremental por parte de los locatarios que solicitan a sus Alcaldías la aplicación del PPyFMP.

Se debe tomar en cuenta que los mercados han tenido un abandono de 61 años, desde que fueron creados en 1957 bajo la regencia de Ernesto P. Uruchurtu, con una visión en la que cada mercado popular sería un gran e importante centro o punto social en donde cada mercado contaba con sanitarios (que actualmente existe ese servicio) áreas de limpieza y esterilización de frutos y vegetales y guarderías. (Villasana & Navarrete, 2017)

Aparte de canalizar los mercados itinerantes a un lugar fijo, el atractivo era que aparte de ser un lugar de abasto de materias primas, se buscaba que fueran centros sociales que ofrecieran más servicios, que satisfagan otras necesidades de la sociedad.

Así como en esos años, se buscó complementar a cada mercado popular, ese plus o valor agregado que invitara a la gente a aceptarlos y visitarlos, ese mismo enfoque es el que se debe buscar con las demandas y necesidades actuales.

En esta propuesta se contempla que cada mercado popular este acompañado de uno o más de los siguientes atractivos ciudadanos que actualmente escasean, por el incremento inmobiliario. Estos aditivos serán construidos y administrados por las Alcaldías, claro, solo en los mercados que tengan el tamaño suficiente para albergar alguno de estas atracciones:

- Centro deportivo (ya se albercas olímpicas, pistas de correr, canchas de fútbol, baloncesto).
- Guarderías.
- Estacionamientos públicos y/o pensiones.

3.4. Más recursos económicos.

El “Fondo de Mejoramiento y Fomento para los mercados públicos” es el eje en el que se basa la inversión en estos centros de distribución, como ya se mencionó, se basa en la aportación de un 60% por parte de las Alcaldías y un 40% restante por parte de la SEDECO (previa aprobación de la Asamblea Legislativa).

En el libro “El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios” se advierten dos puntos que impulsarían el desarrollo económico y que concuerdan con la situación de los mercados públicos en la Ciudad de México:

- *“Por lo tanto, el desarrollo regional reclama una nueva función planificada del territorio, incluyente de los actores regionales sin excepción, moderna en cuanto a formas de gobierno y administración pública, promotora del desarrollo tecnológico, participativa de las inversiones local y externa, además de competitiva en los escenarios de la globalización.*
- *Las ciudades tienen un papel cada vez más protagónico en la integración del territorio debido a que por ahí se canalizan los grandes montos de inversión que obedecen a una mayor dinámica de los mercados y se concentra el ingreso y el consumo, y presentan una mayor vocación natural para absorber los nuevos desarrollos tecnológicos.”* (Delgadillo Macías, Torres Torres, & Gasca Zamora, 2001).

Es muy importante hacer hincapié en que los mercados públicos son actores fundamentales en la economía zonal y en su conjunto a nivel metropolitano, con un gran potencial para poder jugar un mayor papel en la economía de la ciudad y por qué no, a nivel nacional, ahí está el ejemplo de la Central de Abastos y el Mercado de la Viga.

Se tiene que recuperar el espíritu original con el que se crearon los mercados públicos en los años de los 50's. Años en los que se convirtieron en el centro de la política económica de la ciudad, con miras a impulsar el desarrollo regional que beneficiara tanto a sus habitantes como comerciantes. Generando una competencia equitativa.

Sin embargo, lo anterior se perdió con la discontinuidad de programas que centraran a los mercados públicos como base de la política económica en la ciudad. A eso se le suma la desigualdad de competencia contra empresas transnacionales (inherentes de la globalización en la que estamos inmersos) con mejor desarrollo tecnológico e infraestructura.

Nuevamente se hace hincapié en lo importante que es sensibilizar a los integrantes de la Asamblea Legislativa sobre la importancia del PPyFMP, ya que ellos son los que manejan y destinan los recursos de la Ciudad de México.

Se les tiene que impulsar la idea de que los mercados públicos sean el nuevo estandarte económico de la ciudad, que, si se invierte mucho más dinero, se reactivarían por completo esos centros de abasto y así estar al nivel de competencia con las grandes cadenas de super mercado.

Con esto se impulsa el desarrollo económico en las colonias, reduciendo la marginación social y elevando el nivel de vida en ellas, mejorando la calidad de los servicios locales y así eliminar las desigualdades sociales que cada vez son más notorias en la ciudad.

Se tiene que tomar en cuenta que el origen de los mercados públicos son los tianguis o mercados sobre ruedas que se instalaban a plena calle. Estos fueron regulados y concentrados en locales que fueron construidos en el centro de las principales colonias para que ahí brindaran una mejor oferta en cuanto a servicio y limpieza.

Nuevamente, este ideal se descuidó debido a malas prácticas políticas en las que incurrieron los diferentes gobiernos de la ciudad y Alcaldías y así fue como se volvió a tolerar a los mercados sobre ruedas en las calles, convirtiéndolos en botín político y fuentes de dinero no fiscalizable.

El gobierno de la ciudad tiene la obligación de procurar e impulsar la competencia de los mercados públicos fijos que son componentes importantes del proceso económico en la ciudad y que han sido olvidados por malas prácticas políticas. Y de forma paralela regular a los mercados sobre ruedas que también juegan un papel económico importante, sin embargo, muy viciado.

3.5 Resistencia por parte de los comerciantes por adoptar las nuevas tecnologías.

El PPyFMP tenía como objetivo (en un enfoque inicial) modernizar e innovar a los mercados públicos por medio nuevas tecnologías que los colocaran al nivel de otras opciones en el mercado y así poder competir de manera directa con esas opciones.

Estas tecnologías tienen que ver con el ahorro eléctrico mediante la colocación de paneles solares e iluminación led, ahorro de agua mediante la captación pluvial en temporada de lluvias, reutilización de aguas residuales, sistemas de vigilancia y la más importante, la utilización de las nuevas (no tan nuevas) tecnologías bancarias.

El desarrollo económico siempre va acompañado de la modernización, en cualquier parte de su proceso, ya sea tecnológica o social.

La modernización es esa línea que diferencia a un sector arcaico de otro moderno, de una opción de compra vieja a una opción de compra moderna, en nuestro caso, un ejemplo es la notable diferencia que hay entre un mercado público y un Walmart.

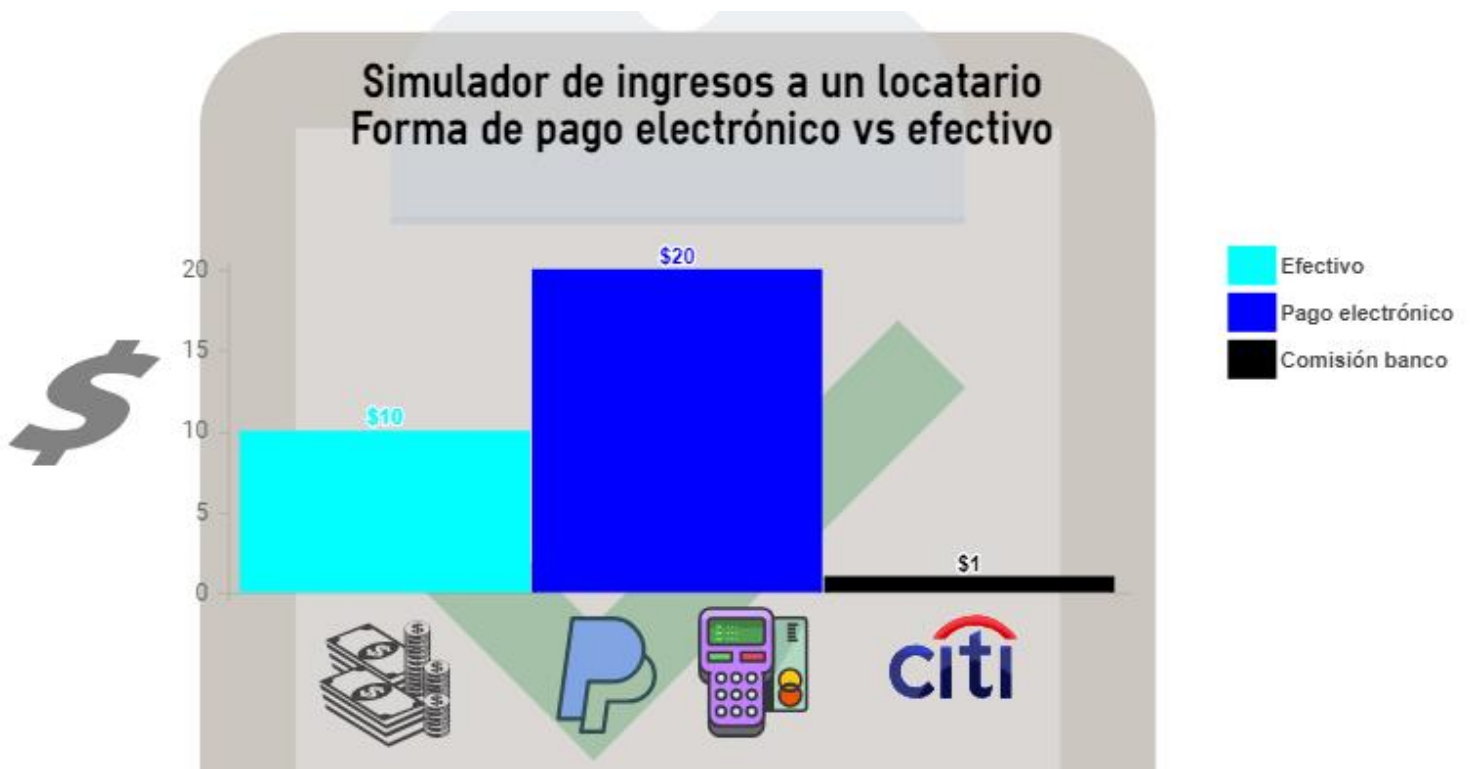
Cada una debe el nivel de modernización a su respectivo pasado particular, a su crecimiento económico, adopción de nuevas tecnologías, aceptación social, modificación en los sistemas de abasto, etc.

Junto a esta modernización camina de forma paralela la innovación, esta es intrínseca al modelo de negocio, exigida por las demandas del mercado y la sociedad actual, las cuales juegan un peso importante en el éxito o fracaso del negocio.

En cuestión de innovaciones, las mejores son las radicales por el cambio significativo que representan al proceso de producción o venta. Damanpour y Gopalakrishnan, enfatizan que este tipo de innovaciones las dicta las necesidades del cliente, donde el comerciante se ve obligado a cambiar la forma de venta y distribución (Ángel Álvarez, 2009). Esto se ve reflejado en el desinterés de los usuarios o clientes por no acudir a los mercados de manera regular a surtir su despensa, ya que muchas veces para eso tienen que ir al cajero de su banco y

regresar al mercado público, porque no aceptan tarjeta como forma de pago. Ese hecho provoca que la gente prefiera ir al algún supermercado, aunque lo productos no siempre sean mejores que los del mercado popular.

El problema con los locatarios que se resisten a adoptar las nuevas formas de pago es porque muchos son de edad avanzada, que son reacios a hacer las cosas de manera diferente, a las nuevas formas de consumo, o familias de comerciantes que sienten o creen, que, al pagar una comisión al banco por cada venta realizada, están trabajando para el banco y “les roba su dinero” o en el mejor de los casos, trasladar esas comisiones al consumidor.



Gráfica No.12. Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica anterior se demuestra que por cada diez pesos que se cobran en efectivo, se podrían cobrar 20 pesos de forma electrónica pagando el 5% (1 peso) de comisión (en el caso del banco que más cobra comisión, página 65).

Hay que concientizarlos de que en realidad es una comisión de servicio prestado por el banco, por decir un supuesto ejemplo, por cada veinte pesos que venda el

locatario el banco le cobrará un peso, dando una ganancia al locatario de 19 pesos. Es una ganancia que no tendrían sino aceptaran tarjeta.

Sensibilizar a los comerciantes que sí hay una comisión por aceptar tarjeta como forma de pago, pero también una venta y ganancia superior. Hacerles saber que tener una terminal de punto de venta incrementará su clientela y ventas.

Otro argumento que ponen es que, para tener la terminal o punto de venta, es necesario una conexión a internet o línea telefónica. Lo que los llevaría a hacer otro trámite y gasto no programado.

Para estos problemas se debe de hacer una campaña más amplia de concientización sobre los beneficios que traen el aceptar tarjeta de plástico y acercar aún más a los bancos con los mercaderes, para que los empapen en los nuevos métodos de pago.

Y en el caso del internet y líneas telefónicas necesarias para estos puntos de venta, buscar alianzas con las compañías telefónicas y/o de internet para que se acerquen a los representantes de cada mercado público y les presenten posibles opciones o paquetes que resuelvan sus necesidades de conexión.

Ram Charan dicta que para que cualquier tipo de negocio que quiera progresar por medio de la innovación, está obligado a ponerla como eje central en su estrategia. Romper con las viejas usanzas a la que ha estado acostumbrado y renunciar a viejas ideas obsoletas (Ángel Álvarez, 2009).

3.6. Dar tenencia plena de locales en los mercados populares.

Otra idea que propongo es la regularización en la propiedad de los locales que se encuentran en los mercados públicos que considero sumamente necesario.

Actualmente los terrenos en los que se encuentran los mercados populares, son propiedad del gobierno de la Ciudad de México, por esta condición el locatario no es dueño absoluto del espacio que ocupa.

Propongo la modificación en la legislatura local para que los mercados públicos pasen al régimen de propiedad en condominio y sean parte de la *Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal*.

Con la implementación de una campaña de regularización en la tenencia de locales acompañado de una jornada notarial de escrituración.

Esta regularización ofrece diversos beneficios:

- Los espacios de comercio en la Ciudad de México son lugares cotizados, la realidad actual es que algunos locales en los mercados públicos son desaprovechados por los locatarios y no explotan a su capacidad el espacio de comercio. La regularización fomentaría la compra/venta de locales entre los mercaderes que ya no les interese tener esos espacios.
- Se volverían espacios tributarios. Actualmente los mercados públicos no pagan impuestos como el predial y tampoco pagan servicios como luz y agua. El pago de estos servicios es absorbido por las alcaldías en las que se encuentran los mercados.
- Se fomenta la participación de la iniciativa privada en los mercados públicos. Éstos centros de abasto al ser de propiedad gubernamental no permiten la incursión de empresas en estos espacios. Si se permite la participación de diversos actores en un mismo espacio, se fomenta la competencia entre éstos, lo que se ve reflejado en beneficios de oferta de diversos productos y precios bajos para el consumidor final.

Conclusiones

Esta investigación se elaboró con la finalidad de averiguar si con una óptima gestión pública, habría una reactivación económica en los mercados públicos que lo necesitan, ya que existen mercados exitosos como lo son: La Merced; La Viga; Central de Abastos y otros tantos, sin embargo, hay otros mercados populares pequeños que no cuentan con el éxito de los primeros, que se encuentran en la decadencia.

El abasto y distribución de alimentos, bienes y servicios es la primera demanda que genera la población, en el caso de la Ciudad de México, los mercados públicos surgieron con buena intención, acorde al clima social y político del momento.

Se inicio con grandes mercados como la Central de Abastos, La Merced y el Mercado de Jamaica, por decir algunos ejemplos, de éstos se fue ramificando la distribución a los diferentes mercados públicos que se localizaban a lo largo y ancho de la ciudad, a su vez, los mercados públicos surtían a misceláneas, puntos de venta de productos específicos, como lo fueron: las lecherías; las carnicerías; pollerías; verdulerías en los pequeños barrios, hasta cerrar la ramificación de abasto. Esto era el reflejo de toda la cadena de distribución que se daba hasta llegar al consumidor final.

Esta cadena de abasto era protegida por el gobierno intervencionista que favorecía y/o procuraba satisfacer la demanda de los sectores populares, mediante el control de precios y proteccionismo del mercado interno, por lo que no tuvo problemas en su funcionamiento en ese entonces.

Después el Estado Mexicano comenzó a adentrarse en el globalismo, esto acompañado de la expansión urbana en sus principales ciudades, el gobierno dio paso al libre mercado, convirtiéndose en un regulador económico.

La Ciudad de México guarda la particularidad de ser el motor económico del país, aportando el 17% del Producto Interno Bruto en 2016 (Secretaría de Economía, 2018) y por ende la más poblada. Por lo que la demanda alimentaria de sus

habitantes es mucha. Esta característica ha permitido que los mercados públicos sigan vivos, a pesar del incremento de los supermercados y/o centros comerciales.

El desarrollo urbano y social que se ha dado en la ciudad ha modificado las demandas de la sociedad, segmentándolas por el nivel de ingresos, localización y tipos de necesidades. Esto quiere decir que la particularidad en las necesidades de los habitantes ha permitido que éstas sean satisfechas tanto por los mercados públicos como por las grandes firmas de supermercados.

Los mercados públicos no cuentan con la vieja gloria que alguna vez representaron, sin embargo, aún es posible potenciarlos económicamente para que vuelvan a ser puntos de derrame económico en sus localidades.

Son potenciales entes de desarrollo tanto social como económico, el rescate de estos mercados puede generar un gran beneficio social en todos los sentidos.

Utilizando el esquema FODA se mostrará el siguiente análisis:

Fortaleza: se tiene como punto importante la red establecida de los 329 mercados públicos de la Ciudad de México, esto facilita a que las personas de las colonias y barrios tengan que desplazarse distancias muy largas de sus hogares para poder acceder a uno de estos mercados. Con una existencia de más de 60 años los mercados públicos son el lugar donde convergen tradiciones y estos son ampliamente conocidos por comerciantes y locatarios lo que contribuye a un mejor conocimiento de su consumidor, además de lo accesible que puede resultar el precio ofrecido de sus productos.

Oportunidad: La modernización es un punto a abordar importante como una potencial oportunidad para la red de mercados públicos de la Ciudad de México; como ya se mencionó, uno de los aspectos fundamentales para detonar la concurrencia a los mercados públicos es la revisión y remodelación de la infraestructura en aquellos mercados públicos que lo requieran, este plan de acción requiere de la participación activa de quienes lo integran, así como de los organismos gubernamentales mencionados. La bancarización es fundamental en un esquema en el que el modo de las transacciones financieras buscan ser más eficientes y seguras, si bien, es cierto que existe un rezago tecnológico de quienes

integran y participan en los mercados públicos, mayoritariamente en las personas mayores de 50 años, es necesario procurar ese plan de acción conjunto donde el beneficio del uso de estas herramientas financieras muestre una mejora sustancial para el comerciante y/o locatario, que se verá traducida en un sistema más eficiente de administración y en el mediano plazo, de financiación para mejoras en su negocio, lo cual impacta en una mejor y mayor oferta a sus clientes y a estos últimos les proporciona una mayor seguridad al no tener que desplazarse con dinero en efectivo que culmine en situaciones de inseguridad, lo cual ahuyenta la desconfianza y alienta visitas más frecuentes al mercado público.

Debilidades: Uno de los puntos frágiles es el marco legal e institucional con el que se desarrollan las políticas públicas para los mercados públicos, la complejidad del esquema no facilita la comunicación para las partes involucradas, ahuyenta las propuestas de gran calado al hacer complejo el proceso para llevarlos a cabo.

Amenazas: Una de las amenazas primordiales son las cadenas de supermercados, al tener un plan de negocio definido y las herramientas tecnológicas y financieras bien estructuradas para poder llegar de manera más eficaz y eficiente con sus clientes. Son estas cadenas de supermercados las que pueden llegar a sus clientes a través de radio, televisión, internet, medios impresos, etcétera; mismas cadenas que obtienen financiamiento bancario para generar la infraestructura que abarque y cubra las necesidades mínimas y hasta suntuosas y en muchos casos el apoyo de los gobiernos de sus países sedes.

La Ciudad de México no dejará de expandirse urbanamente y concentrará cada vez a más habitantes², lo que significa una gran oportunidad para los mercados públicos y poder relanzar su imagen de centro de abasto tradicional, barato y de calidad, pero con cualidades innovadoras y modernas en su proceso de gestión, abastecimiento y venta. Cabe mencionar que en la actualidad existen herramientas de uso comercial electrónico (como redes sociales) que no requieren de inversión

² ² Según el INEGI del 2010 al 2015, la población en la Ciudad de México tuvo un crecimiento de 67,573 personas.

https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/pxweb/inicio.html?rxid=d518b312-a32e-4d23-a8dd-08a64c187a6c&db=Poblacion&px=poblacion_03

financiera, en las que se pueden presentar y promocionar productos a la venta, y con un plan organizado, los locatarios y/o comerciantes, pueden hacer las ofertas o precios del día, ya que éstas plataformas permiten publicitar en zonas específicas, lo cual facilitaría brindar información sobre cada local y cada mercado popular a una determinada colonia dada su ubicación.

Si bien, los mercados públicos han sobrevivido ante la aparición de grandes centros comerciales, con la aplicación de correctas políticas públicas y adaptándose a las nuevas necesidades de los habitantes de la ciudad, se puede fomentar su participación económica en la ciudad y poder llegar a representar una alternativa atractiva de compra para los diferentes sectores de la sociedad.

En el tema de la bancarización en los mercados públicos o populares. Es necesario que estos centros acepten el pago con tarjeta, ya que las personas no portan efectivo ya sea por el olvido de retirar dinero en los cajeros automáticos o por medida de seguridad.

En el caso de que las comisiones que cobran los bancos por la terminal punto de venta (TPV) sean trasladados al consumidor final, muchas veces en la práctica, los consumidores aceptan pagar la comisión por pago de tarjeta, ya que prefieren pagar la comisión que salir a buscar un cajero automático para retirar dinero. Así como poder pagar servicios varios (luz, agua, telefonía) con cargo de una comisión.

Esto desencadenaría un doble beneficio tanto para los integrantes del mercado público, como para las personas que van a abastecerse y/o consumir. El uso de herramientas o instrumentos financieros por parte de los comerciantes les abre una oportunidad y los convierte en sujetos de créditos cada vez más amplio y por otro lado el cliente tiene más opciones para cubrir sus pagos y que no necesariamente se desarrollen mediante el uso de efectivo, lo cual proporciona mayor seguridad a la hora de realizar las compras.

Se propone la modificación en la normativa sobre mercados públicos del Gobierno de la Ciudad de México, en el apartado de “*De La Prestación Del Servicio De Sanitarios Y Estacionamientos*” que impulse el manejo transparente de los recursos

generados por estos conceptos. Actualmente son recursos que no son fiscalizables ni rastreables.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. Distrito Federal: Siglo Veintiuno.
- Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ángel Álvarez, B. E. (2009). El Concepto de Innovación. *Lupa Empresarial No. 9 CEIPA*, 22.
- Asuad, N. (2000). Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México, en el corto y mediano plazo. *Investigación Económica*, v. LX, num. 23. México, Facultad de Economía, 33.
- Bidet, J. (1990). *Théorie de la Modernité (suivi.de) Marx et le Marché*. París: PUF.
- Bramuglia, C. (2000). *La tecnología y la teoría económica de la innovación*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Bula, J. I. (1994). John Rawls y la teoría de la modernización. Una retrospectiva analítica. *Cuadernos de Economía*, v XIV, Bogotá, 21.
- Delgadillo Macías, J., Torres Torres, F., & Gasca Zamora, J. (2001). *El Desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Etzioni, A. (1992). *La exploración combinada: Un tercer enfoque en la toma de decisiones*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Furtado, C. (1999). *Teoría y Política del Desarrollo Económico*. México: Siglo XXI.
- Gobierno del Distrito Federal. (02 de 02 de 2015). *Lineamientos para la operación y funcionamiento de los mercados públicos del Distrito Federal*. Obtenido de GOB DF: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3545.htm>.
- Godelier, M. (1981). D'un Mode de Production a l'autre: Théorie de la Transition. *Recherches Sociologiques*, v. XII, 2.
- González, I. (2006). Políticas Públicas: Elementos Básicos para el Debate. *Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Revista 63*, 20.
- Harrison, D. (1988). *The Sociology of Modernization and Development*. London: Unwin Hyman.
- Hulme, D., & Turner, M. (1990). *Sociology and Development. Theories, Policies and Practices*. London : Harvester Wheatsheaf.
- Lasswell, H. D. (1951). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.
- León, J. C. (1998). *La gestión pública en la pluralidad y en el pospluralismo: aproximaciones para una propuesta teórica*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, FCPyS: Fundación Ford.
- Lindblom, C. E. (1980). *The policy making process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Louis, T. (1964). Public policy, case studies and political theory. *World Politics*, vol XVI, 677-715.

- Majone, G. (1992). *Los usos del análisis de políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Manual de Oslo. (2005). *Guía para la recogida de datos e Interpretación de Datos Sobre Innovación*. Oficina de las Comunidades Europeas: OCDE.
- Nelson, R., & Winter, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economics Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1972). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rubio Carracedo, J. (1990). *Paradigmas de la política del Estado justo al Estado legítimo*. Barcelona : Anthropos.
- Schumpeter, J. (1978). *Teoría del Desarrollo Económico*. México : Fondo de Cultura Económica .
- Secretaría de Desarrollo Económico. (27 de 05 de 2013). *Política de protección y Fomento para los Mercados Públicos de la Ciudad De México*. Obtenido de SEDECO CDMX:
http://www.sedeco.gob.mx/archivos/Politica_de_Proteccion_Mercados_Publicos.pdf
- Secretaría de Economía. (10 de 07 de 2018). *gob.mx*. Obtenido de Información Económica y Estatal, Ciudad de México:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/392358/ciudad_de_mexico_2018_1309.pdf
- Torres T, F. (2011). El abasto de alimentos en México, hacia una transición económica y territorial. *Problemas del Desarrollo*, 166 (42), 63-84.
- Villasana, C., & Navarrete, A. (24 de 05 de 2017). *Mochilazo en el tiempo*. Obtenido de El Universal:
<http://www.wluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo-nacion/sociedad/2017/05/24/el-regente-de>.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.