

Propuestas para la elaboración de un programa integral de rescate y desarrollo de los mercados públicos en el Distrito Federal

RAÚL VÁZQUEZ LÓPEZ *

RESUMEN: El presente artículo describe la problemática de los mercados públicos en el Distrito Federal y propone posibles líneas de acción de un Programa Integral de Rescate y Desarrollo para los mismos. Construidos en los años cincuenta, con el fin de abastecer de bienes de primera necesidad a la población y regular el nivel de oferta y precios, los mercados públicos han cumplido una importante función económica y social que no es suficientemente valorada por las autoridades. Aunado a ello se encuentran en condiciones físicas, sanitarias y seguridad precarias, por lo que enfrentan una competencia desigual por parte de las grandes cadenas extranjeras de autoservicio. Los mercados públicos de la capital han perdido la preferencia de los consumidores; al respecto, diversas experiencias muestran que una estrategia gradual de reconversión de la actividad, coordinada por la autoridad local y delineada en torno a las ventajas competitivas específicas de cada emplazamiento pudiera permitir su rescate sin afectar su función social tradicional.

Introducción

En México los mercados públicos fueron creados en la década de los cincuenta, siguieron una larga tradición cultural y formaron parte sustantiva de una política nacional de desarrollo endógeno que privilegiaba al mercado interno como motor del crecimiento económico. Este entramado comercial era controlado por el Estado y tenía funciones clave: evitar el desabasto de la población en productos básicos, controlar el nivel de precios, en términos reales de los salarios y reducir la especulación e intermediación en estos giros de actividad.

* Licenciado en Economía por la Universidad de París X-Nanterre, Maestro en Economía Internacional por el IPN y Doctor en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco, Bilbao, España. Actualmente es profesor investigador del CIECAS y candidato al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Publicaciones recientes: *Los orígenes de la transición: la reforma del Estado en México de 1984 a 1994*, Editorial Plaza y Valdés, México (2007). Artículos: “Los antecedentes del estancamiento económico: La política fiscal aplicada en México de 1984 a 1994”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 56, Núm 6, Banco de Comercio Exterior, 2006; “Los antecedentes del estancamiento económico: Desregulación financiera y especulación en México de 1984 a 1994”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 56, Núm.7, Banco de Comercio Exterior; “Los orígenes de la política de estabilidad macroeconómica: El costo del control de precios en México de 1984 a 1994”, *Revista Análisis Económico*, UAM-A, Vol. 23, Núm 52, 2008.

Actualmente, el Distrito Federal cuenta con 317 mercados públicos en los que se concentran 70,622 locatarios responsables de los productos alimenticios que se consumen en la ciudad, casi 20% del abasto total (SEDECO-DF, 2007). Huelga decir que con los años, a pesar de que la participación de los mercados públicos en el comercio minorista se ha reducido en beneficio de las tiendas de autoservicio, sus funciones estratégicas no se han visto modificadas.

El abandono gradual de los mercados por parte de las autoridades, patente en su deterioro físico y creciente incapacidad para competir con las grandes cadenas comerciales pone en riesgo una serie de equilibrios económicos, políticos y sociales. Más allá de las consecuencias de una posible quiebra de los mercados públicos en materia de pérdida de puestos de trabajo, generación de ambulante y estrechamiento del mercado interno en la ciudad, es la viabilidad misma del desarrollo de la capital la que está en juego.

La eliminación parcial o total del rol de los mercados públicos significaría privar a la población de menores recursos, ya en condiciones precarias, de su principal alternativa de abasto, multiplicando los problemas de inseguridad y marginalización; suprimir un instrumento de estabilización de los precios en los bienes básicos, particularmente útil en periodos de crisis o recesión económica. Dada la relevancia del asunto parece necesario elaborar y poner en marcha un Programa Integral de Rescate y Desarrollo de los Mercados Públicos.

La intención de este trabajo es sintetizar la información existente para el caso y canalizarla en propuestas y lineamientos generales que permitan una reestructuración de la actividad de los mercados públicos en la ciudad de México en aras de darles viabilidad a largo plazo.

Antecedentes y problemática

A partir de los años ochenta, la consolidación de grandes cadenas comerciales como Aurrera, Comercial Mexicana, Chedraui, entre otras, empezó a desplazar del mercado a los comercios tradicionales.¹ Una primera ola de fusiones y adquisiciones a finales de esa década

permitió la absorción de locales independientes y tiendas provinciales o regionales por parte de estas cadenas nacionales. En los años noventa, empresas extranjeras de origen norteamericano y europeo, ante la saturación de sus mercados locales, atraídas por la rentabilidad de mercados “subexplotados” en Latinoamérica se lanzaron a la compra de estos complejos comerciales.

Recientemente apuntalados por sistemas de distribución eficiente y calidad de grandes compradores mayoristas, multinacionales extranjeras como Wal Mart se han apropiado de los mercados de productos de consumo hasta el punto de hacer peligrar la supervivencia de los mercados públicos. Como dato significativo, sólo en 2006 esta cadena de supermercados (Sam’s, Bodega, Superama y Wal Mart) registró ventas por 183,119 millones de pesos en México.²

La ventaja competitiva definitoria de sus menores costos resulta de una dinámica de organización que incluye centros de distribución, plataformas de logística, contratos con mayoristas y productores, estándares privados de calidad, seguridad, volumen y empaque de producto. Aunado a esto, los sistemas tecnológicos de estas cadenas permiten rastrear patrones de consumo por segmento de clientes, tendencias de pago o el desempeño de productos por tienda. Aún en detrimento de la variedad de los productos ofrecidos, la estrategia es incrementar las economías de escala mediante el aumento de los volúmenes trabajados y así poder reducir los precios e incrementar las ganancias.

Contrariamente, en el caso de los mercados públicos del Distrito Federal la mayoría de los locatarios se surten al menudeo en la central de abastos de la ciudad de México, compuesta por 2,182 bodegas y 1,445 locales comerciales concentrados en un reducido número de propietarios.³ La falta de organización y las pugnas de intereses dentro de las asociaciones de locatarios, así como el tipo de relación de éstas con las autoridades delegacionales correspondientes merman igual el funcionamiento y la organización de los mercados.

En América Latina la participación de los supermercados en el mercado minorista pasó de entre 10 y 20% en 1990 a entre 50 y 60% en el 2000. En este último año, dicha participación fue de 57% en Argentina, 75% en Brasil y 45% para México. Mientras en Argentina 64,198 almacenes pequeños cerraron entre 1984 y 1993 (Reardon y Berdegué, 2002, pp. 371-388); la participación de los mercados públicos al PIB de México que se valuaba hace dos décadas en 21% del PIB (cifra similar a la de la industria manufacturera), para 2005 se estimaba en menos de 1%.⁴ Es de señalarse que en América Latina, sólo en el caso chileno, predomina el capital nacional en el ramo.

¹ El primer supermercado en México fue Aurrera y se abrió en 1958.

² Cálculo propio a partir de la información publicada por la cadena en internet y visitada el 19/12/2007, <http://walmartstores.com/GlobalWM-StoresWeb/navigate.do?catg=379> y www.walmartmexico.com.mx

³ SEDECO-DF (2007), *Programa de trabajo 200*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, México, p. 1.

⁴ L. Gómez (2005, septiembre 8), “Representantes de mercados públicos demandan apoyo del gobierno local”, en *La jornada* en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/08/048n1cap.php>.

En lo referente al Distrito Federal, el comercio al menudeo en establecimientos especializados ha registrado una evolución favorable en los últimos años. De 1999 a 2004, los datos del INEGI indican incrementos superiores a 50% en términos nominales; en los niveles de producción (58.8%), ingresos (53.7%) y valor agregado (55.8%). Por su parte, los supermercados, tiendas de autoservicios y almacenes han experimentado un auténtico apogeo casi cuadruplicando dichas tasas de crecimiento (ver cuadro 1). Destaca, en particular el proceso de concentración de estos establecimientos, que a pesar de haber reducido a la mitad su número de tiendas ha duplicado su personal ocupado en el pe-

riodo, incrementando su actividad y sus ganancias en alrededor de 200%.

La distribución desigual de los crecientes beneficios del comercio al menudeo en el Distrito Federal se da, entre otras cosas, por la desventaja en materia de costos que suponen las diferencias existentes entre los establecimientos tradicionales y los complejos comerciales transnacionales en materia de canales de distribución y formas de organización. Otros aspectos a considerar son el rezago de los mercados públicos en cuanto a condiciones de infraestructura, higiene, seguridad, obsolescencia de su normatividad y la competencia cada día mayor, por parte del ambulante.⁵

Cuadro 1
Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco en 1999 y 2004 en el Distrito Federal
(Millones de pesos y unidades)

Actividad/ Variable	Comercio al por menor			Comercio al por menor en supermercados, tiendas de autoservicio y almacenes			
	Años	1999	2004	Crec.(%)	1999	2004	Crec. (%)
Unidades económicas		76,910	77,377	0.6	2,104	1,056	-49.8
Personal ocupado		120,424	142,599	18.4	41,549	88,889	113.9
Producción bruta total		6,428.3	10,205.3	58.76	6,513	19,674.1	202.1
Valor agregado censal bruto		5,269.5	8,208.6	55.8	3,418.6	10,198.8	198.3

Fuente: elaboración propia con base en los censos económicos 1999 y 2004 del INEGI.

Nota: Con motivo de los cambios en los conceptos y códigos utilizados por el INEGI de un censo a otro, la evolución de las variables puede verse afectada.

Consideraciones

Establecer una estrategia integral de desarrollo para los mercados públicos requiere como primer paso de una definición clara de la función que éstos deben cumplir. La definición no es simple, implica una elección que involucre aspectos económicos, políticos y sociales, incluso culturales. De entrada, existe cierta incompatibilidad entre la función social que los mercados han desempeñado tradicionalmente y la voluntad de incrementar o mantener su competitividad de cara a las prácticas comerciales de las grandes cadenas de supermercados.

Los mercados han tenido desde su nacimiento por objetivo central abastecer de productos básicos de consumo necesario a la población de menores ingresos. Este propósito lo podemos identificar como una función social, y se encuentra presente en la reglamentación, ordenamientos, modos de organización y funcionamiento de los mercados.

Las adecuaciones potenciales a realizarse con el fin de hacer frente a la competencia de las grandes cadenas comerciales bien pudieran implicar no sólo la modernización de la infraestructura material de los mercados, sino también una posible pérdida, aunque sea parcial de la función reguladora que venían materializando.

La propuesta de permitir o incentivar nuevos giros comerciales que incrementen la variedad de los productos ofertados en las concentraciones para atraer mayor clientela, entra en contradicción con la intencionalidad del reglamento existente que privilegia la apertura de locales de bienes básicos sobre otro tipo de giros. Una posible, pero debatible solución al problema de compa-

⁵ En el caso de los mercados del Distrito Federal, 63% registra presencia de ambulante fuera de las instalaciones y 32% dentro del mismo mercado. SEDECO-DF (2007a), *Tarjetas informativa*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, México.

tibilizar plenamente la función social de los mercados públicos con prácticas comerciales más competitivas, apuntaría al establecimiento de un sistema de subsidios y subvenciones por parte del gobierno local, lo que representaría un costo adicional para el erario público. Se trataría en el caso extremo de definir a los mercados como un bien público, tal y como se hace con servicios de naturaleza muy particular: educación, salud o transporte.

Una segunda consideración de importancia tiene que ver con la fuerte diversidad existente entre los mercados del Distrito Federal. Toman en cuenta gran variedad de aspectos: infraestructura material, forma de administración, tipo de productos ofertados, ubicación, nivel de ingresos de la clientela, entre otros. De hecho, podemos distinguir tres grandes tipos de mercados: tradicionales, de giro permanente, en los que predomina la venta de un solo artículo y los especializados con giro determinado. Sobra decir que toda reforma debe partir de lineamientos generales de política pública que contemplen dichas diferencias y que las estrategias específicas más exitosas son en consecuencia diferenciadas.

Es necesario advertir que el crecimiento de los supermercados en las últimas décadas es parte de un fenómeno de globalización y concentración económica que caracteriza a las sociedades “desarrolladas”. A manera de ejemplo, se observa que a inicios del nuevo siglo, las cinco primeras cadenas de supermercados registraban 80% de las ventas totales del giro en México y 76% en Argentina. La participación de las multinacionales extranjeras en las ventas de estas cinco cadenas representaban 89% y 84% respectivamente (Reardon y Berdegué, 2002: 371-388).

En México, el desplazamiento de los mercados públicos por parte de estas grandes cadenas obedece a determinantes ineludibles propias del proceso de desarrollo, como urbanización, mayor ingreso de las mujeres a la fuerza laboral y el incremento en el ingreso per cápita medio (Aguilar, 2006: 18-21). Pero también, a la política económica seguida a nivel nacional a partir de los años ochenta, y en concreto a la liberalización del comercio que ha abaratado los productos de exportación. El rescate de los mercados públicos en el Distrito Federal requiere de apoyo decidido y planificado que considere las ventajas y desventajas competitivas de cada uno de los mercados por parte del gobierno local.

Ventajas y desventajas de los mercados públicos

Las ventajas potenciales de los mercados públicos son indicios importantes en la construcción de una estrategia integral de desarrollo para los mismos. Las principales razones de la preferencia del consumidor por los mercados tienen que ver con la calidad y fres-

cura de ciertos productos, en particular de las frutas y verduras, así como con la proximidad geográfica de estas concentraciones comerciales. Otros factores a tomar en cuenta, en algunos casos, son el precio, trato personalizado y ambiente de compra.

Es de subrayarse que cuando estas ventajas son explotadas por los locatarios, los mercados resultan atractivos en ciertas ubicaciones, incluso para la clase media y personas de alto poder adquisitivo renuentes, en muchas ocasiones, a asistir a dichos emplazamientos. Por lo general, son las clases sociales más bajas los principales compradores en los mercados públicos; los efectos negativos de una recesión o crisis económica son igualmente mayores para los supermercados debido al tipo de clientela que manejan (Schwentelius y Gómez, sin fecha).

Las frutas y verduras frescas (FVF) constituyen un instrumento de marketing estratégico que utilizan los supermercados en todos los países para atraer clientela. Comparadas con los bienes básicos, al no tener economías de escala tan fuertes, representan un alto valor agregado que significa la posibilidad de generar mayores ingresos. En el año 2000 las exportaciones de frutas y verduras frescas representaron en América Latina 10.5 mil millones de dólares; mientras el mercado interno para dicha área de estos productos alcanzó la cifra de 24 mil millones (Reardon y Berdegué, 2002: 371-388).

Si tomamos en cuenta estos aspectos parece que las FVF son la gama de bienes que representan la principal ventaja competitiva de la que disponen los mercados públicos para construir una campaña de promoción asociada a una estrategia integral de desarrollo. De hecho, es de señalarse que a pesar de las recurrentes promociones realizadas para estos productos alimenticios por las grandes cadenas de autoservicio, la participación de las mismas en México es menor en este mercado que en el minorista.

En lo referente a las desventajas competitivas esenciales que presentan actualmente los mercados, van desde las condiciones de higiene e infraestructura hasta la prohibición de giros de servicios que limitan la oferta, pasando por aspectos fundamentales como la ausencia de seguridad, horarios inadecuados y falta de lugar para estacionamiento (Aguilar, 2006: 18-21). En comparación con los supermercados, destaca la falta de una imagen de mercadotecnia y campañas de publicidad de conjunto y las prácticas comerciales poco eficientes, así como la ausencia de crédito a los consumidores.

Atender estas deficiencias y crear una estrategia integral de desarrollo puede clasificar a los mercados existentes en grupos, con el fin de establecer lineamientos de política pública diferenciados para los mismos. Si tomamos como ejemplo el caso de los mercados minoristas

de España, se habla de mercados de primera, segunda y tercera generación (Rebollo y Casares, 2005: 25-32).

Los mercados de primera generación son reguladores de la oferta de productos de alimentación en fresco que venden a precios bajos aprovechando su ubicación y cobertura del mercado de la que gozan, un poco a la manera de la Central de Abastos en la ciudad de México. Los de segunda son mercados municipales que satisfacen las necesidades de compra cotidiana de productos de alimentación. En algunos casos éstos se han visto reforzados por la presencia en su interior de supermercados de tamaño intermedio para complementar la oferta.

Finalmente, los de tercera generación, con nota de “distinción”, revitalizan el tejido económico y urbano del centro y dan prestigio e imagen a la ciudad. En este último caso los administradores no han dudado en establecer procesos de reconversión de los puestos cuando ha sido necesario, mostrando flexibilidad y capacidad de adaptación a los hábitos de consumo. Es de destacarse que el éxito de los mercados minoristas en España ha tenido que ver con un surtido amplio de productos y con el hecho de constituirse con referencia a la calidad y precio en productos frescos; es decir en una relativa especialización en el marco de una ampliación de la gama de productos ofertados (Rebollo y Casares, 2005: 25-32).

Una estrategia centrada en la especialización de los mercados requeriría, para el caso del Distrito Federal, resolver el problema de los altos costos y precios de los productos, provocado entre otros, por la excesiva intermediación y concentración existente en la Central de Abastos, principal intermediario de productos alimenticios en la ciudad. A falta de estudios más recientes, cabe mencionar que a inicios de los noventa 3% de los comerciantes hortofrutícolas de dicha central controlaban 40% del volumen negociado (Bassols, 1994).

Propuestas generales

1. Modernización

1.1. Infraestructura materia

Establecer una estrategia integral de desarrollo para los mercados públicos del Distrito Federal conlleva a un prerrequisito indispensable, la modernización de su infraestructura material. Debido al paso del tiempo y a la falta de inversión relacionada en gran medida con el tipo de gestión de los mercados, las instalaciones registran serios problemas de mantenimiento. Los datos que arrojan las supervisiones realizadas por la SEDECO en el 2007 señalan que en 95% de los mercados, los lavadores no existen o presentan basura, en 59% el área de carga está en malas condiciones y en 75% no existen medidas de protección civil.⁶

Entre los problemas más frecuentes están los cables de gas sin enductar, tanques de gas en mal estado y cerca de chimeneas; corrosión en varillas por falta de mantenimiento preventivo y correctivo, red eléctrica inconclusa, pasillos saturados, cableado eléctrico junto a las instalaciones de gas, ambulante dentro y fuera de las instalaciones, y problemas de pintura e impermeabilización en techos y paredes.

Es necesario realizar una fuerte inversión inicial en reparación, mantenimiento y regularización administrativa que de una nueva imagen física a los mercados. Como dato significativo, en 2007 el presupuesto promedio asignado para mantenimiento y conservación de mercados públicos en el Distrito Federal fue menor a los 500 mil pesos (471,971 pesos) por cada uno. En la delegación Coyoacán este valor fue de 6,412 pesos por mercado para todo el ejercicio (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Presupuesto asignado para el ejercicio 2007
para mantenimiento y conservación de mercados
públicos en el Distrito Federal por delegación
(Pesos y unidades)

Delegación	Número de mercados públicos	Presupuesto original
Álvaro Obregón	15	4,000,000
Azcapotzalco	19	5,220,000
B. Juárez	16	26,460,428
Coyoacán	20	128,240
Cuajimalpa	5	334,000
Cuauhtémoc	39	3,868,969
G.A Madero	50	22,160,651
Iztacalco	16	5,400,000
Iztapalapa	20	7,000,000
Magdalena Contreras	5	3,040,000
Miguel Hidalgo	17	32,508,200
Milpa Alta	9	9,490,479
Tláhuac	18	1,375,000
Tlalpan	17	2,205,000
Venustiano Carranza	40	9,873,812
Xochimilco	11	16,550,000
Total	317	149,614,779

Fuente: SEDECO-DF (2007a), *Tarjetas informativa*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, México.

⁶ SEDECO-DF (2007a), *Tarjetas informativa*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, México.

1.2. Condiciones sanitarias

La proyección de una nueva imagen para los mercados públicos requiere de revisión en materia de condiciones sanitarias por razones de higiene, salud y comercio. En 85% de los mercados, los locatarios no cuentan con la ropa adecuada en el área de comida, y en la mayoría de los casos, las personas que preparan los alimentos no observan las mínimas normas de higiene. De hecho, en 1997 las autoridades cancelaron la inspección para el control sanitario en la venta de todo tipo de productos alimenticios.⁷

Como alternativa se podría elaborar una normativa sencilla, pero específica que se adapte a la realidad de los mercados de la capital y rija las condiciones de higiene y salud. En la misma se abordaría el problema de la seguridad en los mercados, de manera que se establezcan esquemas de vigilancia que permitan extender los horarios de servicio. Esta normativa podría estar bajo la supervisión de las autoridades capitalinas de modo que se busque mayor coordinación entre locatarios, consumidores y autoridades.

2. Organización

2.1. Régimen de autoadministración

De los 317 mercados en el Distrito Federal, sólo 24 funcionan con un régimen de autoadministración,⁸ destacan los casos exitosos de los mercados: “Lagunilla Varios”, “El Reloj” y “Bramadero”⁹ (ver cuadro 3). En éstos, la asociación de locatarios cobra los derechos de piso, derechos por cambio de giro e ingresa pagos por uso de baños y estacionamiento, mediante un convenio, haciéndose a su vez responsable de todas las reparaciones de mediana y baja envergadura, así como del pago de los servicios de agua y energía eléctrica. Si bien es cierto que en algunos casos se han detectado malos manejos de los fondos por parte de las mesas directivas, es indudable que al visitar estos mercados resulta visible el mejor estado de las instalaciones y una organización más eficiente de los mismos.

⁷ L. Pérez (2004, noviembre), “Mercados públicos del DF corren riesgo de desaparecer ante auge de tiendas de autoservicio, falta de apoyo oficial y carencia de modernidad”, *Noticieros televisa* (en línea), <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/noticieros/404148.html>

⁸ El fundamento legal del sistema de Autoadministración de mercados públicos lo constituyen el Decreto publicado el 31 de diciembre de 1985, firmado por Miguel de la Madrid que autoriza a los locatarios que se sujeten al sistema a cobrar las cuotas por el uso o aprovechamiento de inmuebles y el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1986 que establece las normas y lineamientos del sistema.

⁹ Estos 24 mercados agrupan a 4,252 comerciantes. SEDECO-DF (2007a), *Tarjetas informativas*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución (2 de febrero del 2007), SEDECO-DF, México.

Las autoridades locales podrían incentivar a los locatarios de los mercados para adoptar este tipo de organización, otorgándoles beneficios como la renovación de los mercados, modernización de la infraestructura o donde fuera posible, la construcción de espacios de estacionamiento. La resistencia de los comerciantes al régimen de autoadministración es fuerte debido al mayor costo que representa para ellos pero principalmente debido a las pugnas internas que existen.

En el entendido de que el cambio de régimen de administración de los mercados de la capital es indispensable para dar viabilidad a un proyecto de recuperación a largo plazo de los mismos, la voluntad y habilidad política de negociación resultará clave en las decisiones que se tomen. Lo cierto es que en las condiciones actuales, la modernización y mantenimiento de los mercados públicos ha representado una carga financiera que las autoridades de la ciudad no han podido asumir.

Cuadro 3
Mercados en autoadministración
por delegación en la ciudad de México

Delegación	Mercado	Número de mercados en autoadministración
Álvaro Obregón	Puente Colorado	3
	Santa Fé	
	Corpus Cristo	
Coyoacán	El Reloj	3
	Santo Domingo	
	las Rosas	
	Copilco el Alto	
Cuauhtémoc	Lagunilla Varios	3
	La Dalia	
	Pequeño comercio	
Gustavo A. Madero	4 de Febrero	2
	Cuautepec	
Iztacalco	Bramadero	1
Iztapalapa	Guadalupe del Moral	4
	Constituyentes de 1917	
	24 de febrero Jacarandas	
Venustiano Carranza	Jamaica Nuevo	1
Xochimilco	San Marcos	3
	Tierra Nueva	
	Ampliación Tepepan	

Fuente: SEDECO-DF (2007a) *Tarjetas informativa*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, México: SEDECO-DF.

2.2. Centrales de compra

La consolidación de regímenes de gestión tendientes a la autoadministración puede facilitar la construcción de formas asociativas que permitan mejorar la productividad y capacidad de negociación con productores e intermediarios. Para incrementar la competitividad de los mercados públicos de cara a la actividad de los supermercados en materia de precios se pueden utilizar dichas formas asociativas como pilares en el desarrollo de “centrales de compra” que aprovechando las economías de escala reduzcan los costos de los asociados.

Estas “centrales de compra” integradas por las asociaciones de locatarios y dirigidas por especialistas en la materia pueden paliar muchas deficiencias competitivas de los mercados públicos, mediante un funcionamiento regulado y al exigir a los productores e intermediarios estándares de excelencia en materia de calidad, empaque y transportación de los productos o bien al asociarse directamente con algunos productores, dichas centrales podrían resultar un primer contrapeso a la excesiva intermediación y concentración existente en el ramo encabezada en la ciudad de México por la central de abastos (Torres, 2000).

Es indudable que una de las principales ventajas competitivas de las grandes cadenas de tiendas de autoservicio es la profesionalización de sus canales de distribución y los acuerdos que mantienen con productores, empresas agroexportadoras y agroindustriales que les permite asegurarse un aprovisionamiento regular de grandes volúmenes a bajo costo y el establecimiento de normas de calidad y entrega. Es de notarse que esta lógica resulta nociva para gran parte de los productores nacionales, y en particular para el pequeño productor campesino.

En consecuencia, el grado de asociación de los comerciantes de los mercados públicos en el Distrito Federal resultaría de un plan razonado de selección de los segmentos de mercado a atacar y de las estrategias de posicionamiento de cada uno de los mercados en función de sus ventajas competitivas (ver el caso español, Fernández, 2000, pp. 45-66). La reorganización competitiva de los mercados en la ciudad de México pasa obligatoriamente por la elaboración de un programa integral de rescate de los mismos.

Un primer paso en esta dirección, donde existe mayor reticencia pudiera ser la creación de comités de vigilancia por parte de los locatarios para que supervisaran la labor del administrador y propusieran mejoras al funcionamiento del mercado como forma de impulsar una primera noción de corresponsabilidad. Esto podría resolver algunas de las principales irregularidades detectadas como la concesión de los servicios sanitarios a privados, en muchas ocasiones, líderes de los comerciantes ambulantes.

3. Regulación

3.1. Regularización

Otro aspecto que pudiera empezar a resolverse a través del impulso de formas asociativas de organización tiene que ver con la organización interna de los mercados y el uso inadecuado del suelo. Mientras 46% de los mercados registran acaparamiento y fusión de locales, en 61% se observan locales cerrados o inactivos.¹⁰ Otros problemas son la presencia de locales deszonificados y el uso de locales como bodegas. Es de señalarse que en este caso, como en muchos otros, el de los pagos del aprovechamiento de la vía pública que no se recaudan por omisión, la solución exige antes que nada la aplicación de la regulación existente.

Debe entenderse que el proceso de eliminación y la informalidad de los mercados públicos no puede ser sino gradual y congruente con las realidades de los locatarios. Siendo el objetivo final, la elaboración de una normativa general consensuada y respetada pero también de una específica que regule la formación, estructura y funcionamiento de las asociaciones de comerciantes, así como de su control por parte de las delegaciones. Resulta fundamental dotar a la SEDECO de las atribuciones necesarias para cumplir de forma correcta con su función de supervisión del conjunto, lo que significa la posibilidad de la secretaría de implantar sanciones financieras y administrativas a quienes violen las leyes establecidas.

3.2. Reglamento de mercados

El reglamento de mercados para el Distrito Federal fue publicado el 11 de junio de 1951 por el presidente Miguel Alemán, teniendo en cuenta condiciones que se han modificado ampliamente. Dadas las funciones que tenían los mercados, el ordenamiento aún vigente privilegia y protege el comercio de “primera necesidad” (Capítulo 4, Artículo 46°). Desde una perspectiva de control centralizado en el entonces Departamento de Mercados de la tesorería del Distrito Federal, el reglamento entiende la importancia de la actividad como parte de la infraestructura del bienestar social existente.

En este sentido, las modificaciones propuestas al reglamento pretenden actualizar dicha normativa, descentralizar las atribuciones jurídicas a favor de los Órganos Políticos Administrativos en las Demarcaciones Territoriales e incrementar la competitividad de los mercados con la

¹⁰ SEDECO-DF (2007a), *Tarjetas informativas*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, SEDECO-DF.

ampliación del catálogo de giros comerciales permitidos. A estas modificaciones pertinentes habría que agregar las disposiciones generales necesarias para implementar las medidas propuestas con anterioridad, en lo referente a la administración y organización de los mercados.

La descentralización de las funciones administrativas a favor de las delegaciones políticas conlleva la imposibilidad de desarrollar un programa integral de rescate de los mercados públicos que genere sinergias de escala. Más aún, dado que cada delegación tiene su propia lógica de trabajo, este esquema haría muy difícil la aplicación y supervisión de criterios homogéneos y exigiría gran esfuerzo de concertación política en materia de asignación presupuestal.

En términos generales, se sugiere transparentar y hacer más concretos los aspectos normativos referentes a los precios oficiales (Capítulo 1, Artículo 4°), las condiciones de higiene (Capítulo 1, Artículo 12°) y la revisión de los horarios de operación de los mercados con el fin de flexibilizarlos (Capítulo 1, Artículo 7°). Finalmente es necesario desarrollar normativas específicas para los temas de administración, higiene y seguridad.

4. Competencia

4.1. Especialización

En atención a la heterogeneidad existente en los mercados de la ciudad, una propuesta integral de desarrollo de los mercados públicos debe presentar diversos esquemas estratégicos en función de un trabajo previo de tipificación de estas concentraciones. La idea general es que a partir de sus características particulares (ubicación, tipo y cantidad de clientela, productos más demandados, etc...), los mercados tiendan a especializarse.

Podemos citar lugares con una clientela de alto poder adquisitivo, donde los giros pueden diversificarse hacia productos de mayor calidad y de tipo artesanal, a la manera de muchas de estas concentraciones en los centros urbanos españoles (Rebollo y Casares, 2005, pp. 25-32). La diversidad de productos y la calidad juega un papel importante. En mercados con ubicaciones populares accesibles se puede fomentar la venta de productos frescos de consumo diario a bajo precio, con particular énfasis en las frutas y verduras; el beneficio de los locatarios depende del volumen de las ventas. Por último, en ciertas locaciones han tenido éxito mercados especializados en un giro determinado, como el mercado de las flores en la calle de Revolución.

Un estudio previo de las ventajas comparativas de cada uno de los mercados debe permitir elaborar una tipificación de los mismos y diseñar dos o tres grandes es-

trategias de desarrollo. Paralelamente, el levantamiento de una encuesta a las diferentes clientelas puede arrojar los nichos de mercado y áreas de oportunidades de las diversas ubicaciones. El cruce de esta información determina la elección del tipo de estrategia a seguir para cada uno de los mercados públicos en cuestión, no quedando descartados la reconversión, construcción o cierre de alguno de éstos (ver esquema, p. 9.).

Con miras a la especialización gradual y definir la dirección a seguir, un primer paso de transición puede darse mediante la reasignación de los locales cerrados o inutilizados a locatarios que tengan interés en conformar una asociación y explotar giros de interés para el mercado. El criterio y la voluntad política de las autoridades competentes resultarán decisivos en el resultado de la reconversión.

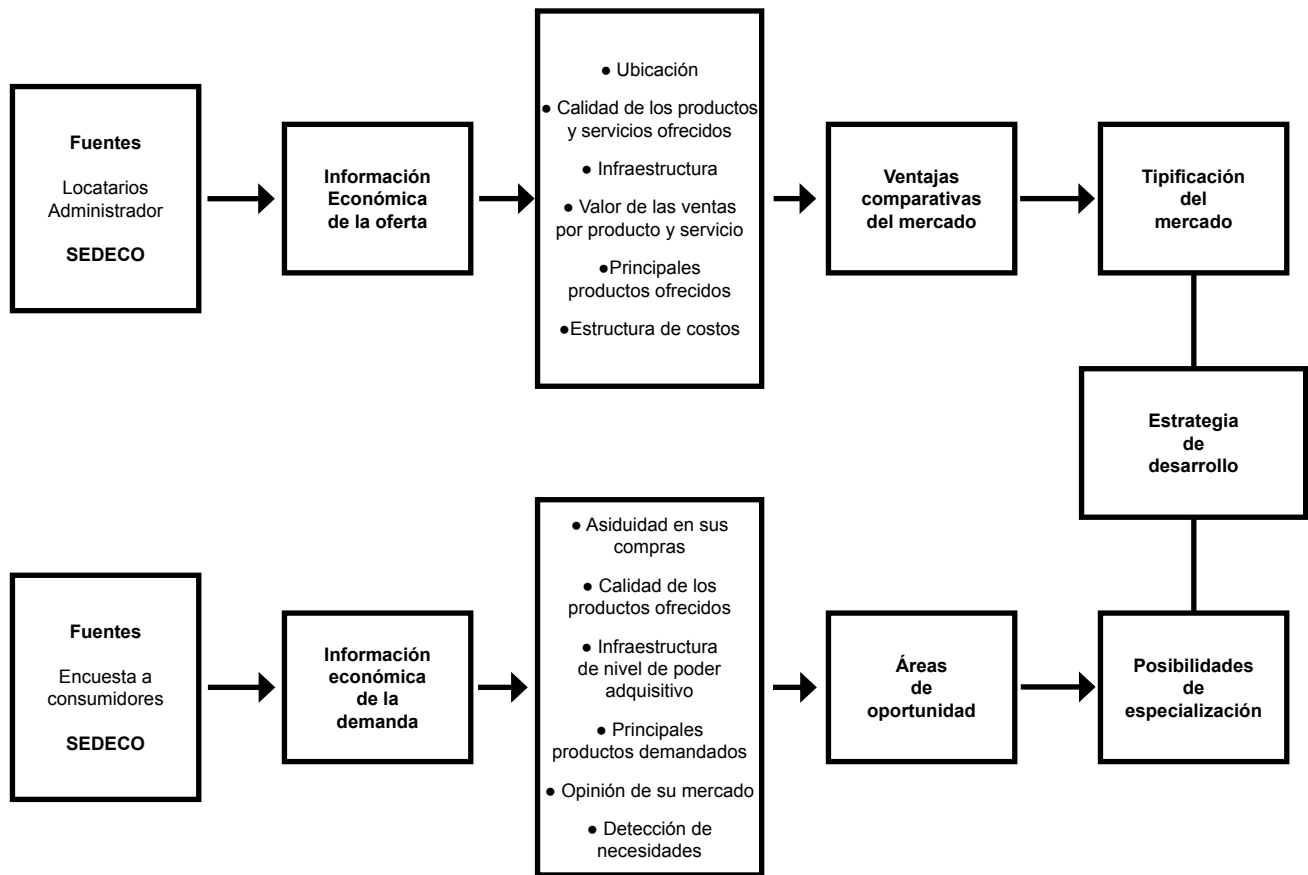
4.2. Mercadotecnia

Como complemento a la estrategia de especialización de los mercados públicos en el Distrito Federal se propone crear y promover una campaña agresiva de publicidad con una imagen positiva común a todos los mercados. Ésta deberá trasladar los valores tradicionales del mercado con un enfoque de calidad, servicio, higiene y seguridad, tanto al exterior a los consumidores potenciales, como al interior, de cara a los propios comerciantes. Es fundamental que los locatarios se reconozcan en estos valores y se identifiquen con ellos para elevar la calidad de los servicios y el sentimiento de corresponsabilidad.

La campaña de publicidad y su imagen no sólo buscarán incrementar la clientela, también será la vertebración de un programa común de rescate de los mercados, y en consecuencia representarán a la ciudad, su gobierno y habitantes. Se trata de mejorar la percepción general de los mercados creando una marca para los mismos que cree un sentido de fidelidad en la clientela y sirva de plataforma para lanzar promociones comerciales y actividades de animación (Rebollo y Casares, 2005, pp. 25-32).

Dicha campaña deberá resaltar, en particular el rol de los mercados como abastecedores de productos básicos de la población y reguladores de precios en beneficio de los consumidores. A la par, debe emprender una política de modernización de los negocios y de profesionalización de la gestión, que junto con la renovación de la infraestructura física general y la gradual especialización de los mercados de sentido a la enseña común creada. Es de señalarse que la última tentativa parcial de acuñar una imagen propia para los mercados del Distrito Federal, la campaña *Mi Mercado* no tuvo el apoyo necesario.

Esquema



4.3. Otras propuestas

Otros proyectos de menor envergadura que pudieran tener cabida en el programa general para aumentar la competitividad de nuestro sujeto de análisis son, por ejemplo los ya en marcha, referentes a dotar de terminales electrónicas a los mercados y recibir la tarjeta de adultos mayores como forma de pago. Una de las principales desventajas de los mercados públicos con relación a las cadenas de supermercados es justamente la imposibilidad de los clientes de realizar sus compras vía tarjetas de crédito, vales de despensa y otras formas de pago. Al respecto, el principal obstáculo a resolver es la informalidad en la que trabajan los locatarios que en su mayoría no se encuentran registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez que se hayan modernizado los mercados e implementado los lineamientos del programa propuesto,

podría valorarse una serie de proyectos y propuestas que requieren un mínimo de financiamiento, y que sin embargo conllevan beneficios considerables. La formación de una empresa con participación mayoritaria del gobierno del Distrito Federal o en coparticipación con agentes privados encargada del tratamiento colectivo de la basura generada por los mercados podría eliminar el costo de esta actividad para la ciudad e incluso significarse en un beneficio financiero para la misma, tal y como se hace en varios países desarrollados, donde parte de la energía eléctrica es generada a partir de la basura (Irubor, sin fecha).¹¹ Cabe señalar que en ninguno de los 317 mercados de la ciudad se realiza la separación de residuos.

¹¹ En Estados Unidos las plantas eléctricas que operan bajo esta modalidad generan aproximadamente 600 KWH por tonelada de basura. <http://deltastate.gov.ng/envmtwrkshp011107.htm> (Visitada el 9 de febrero de 2008).

Instrumentación

La implementación de un programa integral de desarrollo de los mercados públicos en la Ciudad de México que considere la variedad de propuestas antes presentadas requiere de tres requisitos principales: voluntad política, capacidad de organización y financiamiento. En lo referente al primer aspecto, se trata de una decisión fundamental para la sustentabilidad económica de la ciudad, particularmente en las condiciones actuales de apertura comercial y creciente concentración de los mercados.

En lo relativo a la segunda cuestión debe entenderse que un programa común que incluya diversas estrategias de desarrollo según una tipificación cuidadosamente elaborada a partir de un diagnóstico de cada uno de los 317 mercados requiere de criterios claros y homogéneos, y de una supervisión constante. Asimismo, parece necesario un control centralizado de los aspectos medulares del programa con el fin de evadir las diferencias de criterios existentes, por ejemplo a nivel de las delegaciones políticas del Distrito Federal.

Una alternativa podría ser que la SEDECO instrumentará dicho programa, se encargara de su supervisión y centralizara el control administrativo. Otra, el establecimiento de una coordinación propia del programa que planificara las actividades, diera asesoría y gestionara los gastos por grandes rubros. En este último caso, habría que delinear claramente las actividades de la coordinación, de forma a evitar el generar una duplicidad de funciones de cara a las responsabilidades reservadas a las delegaciones políticas.

En cualquier caso, el proyecto debe acompañarse de un programa de capacitación de los servidores públicos participantes, de los responsables del programa y de los funcionarios a nivel operativo de forma a profesionalizar su accionar y homogeneizar sus criterios de actuación. Los servidores participantes deben poder fungir como proveedores de información y en calidad de asesores de mercado, y administradores de los fondos (Torres, 2000).

En cuanto al problema del financiamiento se propone la creación de un fondo envolvente suministrado

originalmente por el gobierno capitalino que a plazo resulte autofinanciable a la manera de los créditos para empresas familiares. Este fondo financiaría principalmente las adquisiciones de las “Centrales de compra”, préstamos rápidamente reembolsables y nuevas inversiones en la infraestructura de los mercados. En esta dirección, una primera experiencia de las autoridades del DF es el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Lineamientos

En síntesis, los principales lineamientos de política pública a nivel estatal propuestos para la construcción de una estrategia integral que rescate, desarrolle y posicione de manera favorable en la lógica económica actual a los mercados públicos son:

- Establecer un proyecto de rehabilitación de las condiciones físicas, de seguridad y sanitarias de los mercados.
- Formar asociaciones de locatarios constitutivas de “centrales de compra” y crear su regulación.
- Fomentar el régimen de autoadministración de los mercados públicos por parte de las autoridades de las delegaciones políticas.
- Instaurar un proyecto de regularización administrativa y actualización del marco normativo de los mercados.
- Crear un programa de asesoría técnica y apoyo crediticio por parte del gobierno del Distrito Federal que considere el establecimiento de un fondo de financiamiento revolvente.
- Instaurar un programa marco de reorganización de los mercados que tras su tipificación fomente su especialización y establezca la estrategia propia de desarrollo de cada uno de ellos.
- Difundir una campaña de mercadotecnia común que cree una imagen positiva de los mercados públicos en el ámbito local y funcione como elemento de cohesión interna para los locatarios

Conclusiones

En marzo de 2006 los medios de comunicación estimaban que 38%¹² de los mercados registraban una buena operación comercial y un considerable flujo de compradores; recientemente, datos de la SEDECO indican que en 79% de los casos la afluencia de clientela es “media”.¹³ Aproximadamente dos millones de personas acuden a realizar sus compras a los mercados públicos en el Distrito Federal,¹⁴ resulta evidente el rol aún determinante de los mismos en materia de abasto de bienes de primera necesidad y en calidad de entidades reguladoras de la oferta y de los precios en este tipo de productos.

¹² Archundia, M. (2006, marzo 19), “Subirán impuestos en mercados públicos”, en *El universal*, en línea, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_noticia=75128&tabla=ciudad_h

¹³ SEDECO-DF (2007a), *Tarjetas informativas*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, México.

¹⁴ L. Pérez (2004, noviembre), “Mercados públicos del DF corren riesgo de desaparecer ante auge de tiendas de autoservicio, falta de apoyo oficial y carencia de modernidad”, en *Noticieros televisa*, en línea, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/noticieros/404148.html>

Ante la creciente participación de las grandes cadenas extranjeras de autoservicio en el abasto de productos en la ciudad, la concentración de la oferta de casi todos los bienes y el rezago en materia de infraestructura física, sanitaria y de seguridad de los mercados públicos, el desplazamiento de las formas de comercio tradicionales pareciera irremediable. No obstante, otras experiencias indican que una estrategia integral sólidamente planificada de rescate y desarrollo de los mercados públicos puede tener éxito a condición de contar con el apoyo de las autoridades locales.

Las frutas y verduras frescas representan una importante ventaja competitiva para los mercados públicos alrededor de la cual pueden estructurar una campaña de promoción y creación de una nueva imagen mercadotécnica común. A partir de dicha ventaja y arropados por un programa oficial de recuperación y desarrollo, los mercados podrían mejorar su oferta comercial diversificando los bienes y servicios disponibles. Resultará entonces vital que los locatarios se ajusten a las tendencias de compra y a las preferencias en materia de calidad de los consumidores, evitando descompensaciones internas en los mercados por el tipo de puestos existentes.

Dado que el conocimiento de los gustos y preferencias del consumidor a nivel de cada emplazamiento requiere de la capacidad de generar información propia, es menester el levantamiento de encuestas y la realización de diagnósticos de oportunidad. Estas tareas deben permitir tipificar los mercados y delinear una estrategia de especialización concreta para cada uno de ellos. Por su índole, la responsabilidad en la ejecución y coordinación de estas actividades, en calidad de fases previas a la instrumentación de un programa integral de rescate y desarrollo de los mercados públicos en el Distrito Federal debe ser responsabilidad del gobierno local.

Es necesario entender que el proceso de reconversión y especialización de los mercados no puede ser sino gradual y que la reestructuración de la actividad puede conllevar el cierre de mercados “rémoras” y construcción de nuevos mercados “modernos” en ubicaciones con potencial de crecimiento y demanda por parte de la población. A lo largo del proceso y siendo que la sustentabilidad económica de la Ciudad de México pudiera estar en juego, el objetivo de impulsar la competitividad de los mercados públicos no debe socavar la función social tradicional de los mismos.

Bibliografía

- ◆ Aguilar, José A. (2006), “Adiós al mercado tradicional”, en *Revista del consumidor*, octubre 2006, pp. 18-21.
- ◆ Bassols, A., Torres Felipe y Javier Delgadillo (1994), *El abasto alimentario en las regiones de México*, IIEc-PUAL-UNAM, México.
- ◆ Fernández, Roberto (2000), “Alternativas estratégicas para los mercados minoristas tradicionales: Análisis desde la óptica de la oferta en los mercados de Madrid”, en *Distribución y consumo*, Año 10 (49), pp. 45-66.
- ◆ Irubor, Moses (sin fecha), “Training workshop on public-private sector driven approach to waste management”, en línea, <http://deltastate.gov.ng/envmtwrkshp011107.htm>, (Revisado el 5 de febrero de 2008).
- ◆ Martínez, A. (1999), “Visión empresarial en el mercado de alimentos”, en *Segunda jornada académica de ALDMA, Taller internacional sobre el mercado de alimentos*, Mimeo, México.
- ◆ Presidencia (1951), “Reglamento de mercados para el Distrito Federal, México”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1 junio de 1951.
- ◆ Reardon, T. y J.A. Berdegú (2002), “The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development”, in *Development Policy Review*, 20(4), pp. 371-388.
- ◆ Rebollo, Alfonso y Javier Casares (2005), “Los mercados minoristas como valor de las ciudades”, *Distribución y Consumo*, Año 15 (84), pp. 25-32
- ◆ SEDECO-DF (2007), *Programa de trabajo 2008*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, México.
- ◆ SEDECO-DF (2007a), *Tarjetas informativas*, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, SEDECO-DF, México.
- ◆ Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez (sin fecha), “Supermercados en México. Evolución y tendencias”, Borrador.
- ◆ Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez (2001), “Supermarkets in México: Impact on horticulture systems”, in *Development Policy Review* 20(4), pp. 487-502.
- ◆ Torres, Gerardo (2000), “La central de abastos de la Ciudad de México ante la globalización. Sus efectos en el abasto popular. Políticas de gestión social”, presentado en el *X Seminario de economía urbana y regional. La ciudad de México en el desarrollo económico nacional*, IIEc-UNAM, 28 al 30 de marzo de 2000, México.
- ◆ Wal-Mart (2007), *2007 Anual Report*, Wal Mart, Estados Unidos.