

INDICE

	Pág.
PRESENTACION.....	1
INTRODUCCION.....	2
1. EL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO	4
A. Elementos del Sistema.....	5
B. Servicios del Sistema	8
C. Programas de Apoyo al Sistema	9
2. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO	11
A. La Promoción y Organización.....	11
B. La Coordinación de Acciones	12
C. El Servicio Público de Mercados y Centrales de Abasto	13
3. LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	14
A. Qué es una Central de Abasto.....	15
B. Qué es un Mercado.....	17

	Pág.
4. BASES JURIDICAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	19
A. Nivel Federal	19
B. Nivel Estatal	21
C. Nivel Municipal	22
5. AGENTES QUE INTERVIENEN EN LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	23
A. Comerciante Permanente	24
B. Comerciante Temporal	24
C. Tianguista	24
D. Prestador de Servicios	24
6. BASES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	25
A. Servicios de Trámite	25
B. Servicios Básicos	26
C. Financiamiento	27

	Pág.
7. FORMAS DE ADMINISTRAR LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	28
A. Administración Directa.....	29
B. Por Colaboración	30
C. Por Concesión.....	32
8. NORMAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CENTRALES DE ABASTO	34
A. Normas de Integración al Contexto Urbano	35
B. Normas para su Ubicación e Instalación	36
C. Areas Básicas para su Operación	37
9. NORMAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MERCADOS	38
A. Normas de Integración al Contexto Urbano	38
B. Normas para su Ubicación e Instalación	39
C. Areas Básicas para su Operación	40
10. ESQUEMA BASICO PARA EL REGLAMENTO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	42

PRESENTACION

LA SERIE **GUIAS TECNICAS PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL** COMPRENDE UN CONJUNTO DE DOCUMENTOS QUE HA ELABORADO EL CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL (CEDAM), DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA (INAP), CON EL PROPOSITO FUNDAMENTAL DE ORIENTAR LA FUNCION DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL PAIS EN LA INSTRUMENTACION DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y EN ASPECTOS ESENCIALES PARA LA VIDA MUNICIPAL.

EL PRESENTE DOCUMENTO ABORDA EL TEMA DE **LA ADMINISTRACION DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO MUNICIPALES** Y CORRESPONDE AL NUMERO DIECISIETE DE ESTA SERIE. SU OBJETO ES PRESENTAR A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES ALGUNAS IDEAS PARA LA MEJOR PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO, QUE CONSTITUCIONALMENTE LES CORRESPONDE, ASI COMO ALGUNOS ELEMENTOS QUE ORIENTEN LA PROMOCION Y COORDINACION DE ACCIONES CON LOS GOBIERNOS ESTATAL Y FEDERAL Y CON LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO PARA SU INCORPORACION AL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO.

CON ESTA GUIA, EL INAP A TRAVES DEL CEDAM, PARTICIPA EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, PROCURANDO ATENDER LAS NECESIDADES QUE, EN MATERIA DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, DEMANDAN LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LOS DIFERENTES MUNICIPIOS DEL PAIS.

INTRODUCCION

EL ABASTO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE PRIMERA NECESIDAD ES CADA VEZ MAS IMPORTANTE EN LOS MUNICIPIOS, DEBIDO AL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y AL CRECIMIENTO DE LA POBLACION QUE DEMANDA MAYORES CANTIDADES DE PRODUCTOS BASICOS PARA SU CONSUMO.

POR ELLO, LOS CENTROS MAS IMPORTANTES DE DISTRIBUCION DE PRODUCTOS EN LOS MUNICIPIOS SON LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO; A ELLOS CONCURREN PRODUCTORES, COMERCIANTES MAYORISTAS, DETALLISTAS Y CONSUMIDORES A REALIZAR OPERACIONES DE COMPRA Y VENTA DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, YA SEA DE LA REGION O DE OTROS LUGARES.

LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL SEÑALAN A LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO COMO UN SERVICIO PUBLICO, CUYA PRESTACION ES RESPONSABILIDAD DEL AYUNTAMIENTO; EN VIRTUD DE ELLO, ESTOS INSTRUMENTOS PARA LA COMERCIALIZACION A NIVEL MUNICIPAL JUEGAN UN PAPEL IMPORTANTE, YA QUE FORMAN PARTE DE LA INFRAESTRUCTURA QUE REQUIERE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES PARA EL ABASTO.

POR ELLO, LA FUNCION REGULADORA DEL ESTADO, EN SUS TRES NIVELES DE GOBIERNO, PRECISA DE LA COORDINACION DE ACCIONES QUE POSIBILITEN EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES DE COMERCIALIZACION MAS MODERNAS, QUE LES PERMITAN LOGRAR LA EFICIENCIA EN LA DISTRIBUCION DE PRODUC-

TOS BASICOS A NIVEL NACIONAL. EN VIRTUD DE ELLO, ES NECESARIO INICIAR EL CAMBIO QUE INTEGRE DE MANERA GRADUAL LAS INSTALACIONES EXISTENTES CON LA NUEVA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS REQUERIDOS POR EL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO.

DEBIDO AL PAPEL RELEVANTE QUE JUEGAN LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO PARA INTEGRAR LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE ABASTO, EN ESTA GUIA TECNICA SE PROPORCIONAN ALGUNAS ORIENTACIONES GENERALES, QUE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PUBLICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN TOMAR EN CUENTA PARA INSTRUMENTAR DICHS SISTEMAS.

EN FUNCION DE LO ANTERIOR, ESTA GUIA DESCRIBE LOS ELEMENTOS, SERVICIOS Y PROGRAMAS DE APOYO DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO; DESTACA EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN LA PROMOCION Y ORGANIZACION DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO PARA INCORPORARLOS A DICHO SISTEMA, ASI COMO EL MARCO PARA LA COORDINACION DE ACCIONES CON LOS GOBIERNOS ESTATAL Y FEDERAL EN ESTA MATERIA; ASIMISMO, DEFINE A ESTOS INSTRUMENTOS DE COMERCIALIZACION Y SE SEÑALAN LAS BASES JURIDICAS PARA SU OPERACION; SE PRESENTA UNA DEFINICION DE LOS AGENTES QUE INTERVIENEN EN LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO Y SE ESTABLECEN LAS BASES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTAS UNIDADES; SE EXPONEN ADEMAS, LAS FORMAS QUE SE PUEDEN ADOPTAR PARA SU ADMINISTRACION Y UNA SERIE DE NORMAS TECNICAS A OBSERVAR PARA SU ESTABLECIMIENTO; POR ULTIMO, ESTA GUIA CONTIENE UN ESQUEMA BASICO PARA ELABORAR EL REGLAMENTO DE MERCADOS O CENTRALES DE ABASTO.

4

1. EL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO

Comprende un conjunto de elementos, servicios, programas y acciones organizadas, con el fin de fomentar la integración, ordenación y modernización del proceso de comercialización nacional de los productos de consumo generalizado en sus fases de acopio, acondicionamiento, industrialización, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

El sistema está ubicado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Alimentación; se lleva a cabo como un programa sectorial de largo plazo a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, integrando los esfuerzos que en materia de producción y distribución de alimentos realizan los gobiernos federal, estatal y municipal, así como los sectores social y privado.

Son objetivos del sistema los siguientes:

- Incrementar la disponibilidad y calidad de los alimentos.
- Elevar el nivel nutricional de la población.
- Aumentar el ingreso de los productores y el poder adquisitivo de los consumidores
- Reestructurar y modernizar los sistemas de comercialización.
- Integrar una adecuada participación de los productores, transportistas y comerciantes.
- Fomentar el arraigo de los productores a sus lugares de origen.

A. Elementos del Sistema

Los elementos básicos para el funcionamiento del sistema son:

- Acopio.
- Transporte.
- Distribución.

El acopio es la primera etapa del proceso de abasto y consiste en la recolección de la producción en su lugar de origen con un adecuado manejo y acondicionamiento para su distribución.

El centro de acopio es una unidad fundamental del sistema en las zonas de producción, que sirve para concentrar los servicios que requiere el productor para comercializar, tales como: recepción, limpieza, normalización, acondicionamiento, almacenamiento especializado y transformación de los productos.

El acopio generalmente se realiza por tipo de productos; así, tenemos que los centros de acopio operan con la siguiente clasificación:

- Frutas y hortalizas.
- Carne.
- Pescados y mariscos.
- Granos y oleaginosas.

6

Desde el punto de vista social, el centro de acopio representa el lugar en donde los productores se organizan con un fin específico, procurando arraigarlos a sus lugares de origen.

El centro de acopio permite un adecuado manejo de los productos alimenticios, disminuye las mermas y ofrece un producto en mejores condiciones de calidad e higiene. Asimismo, establece un vínculo directo entre productor y distribuidor, ofreciendo al productor la información necesaria sobre precios y al comerciante una entrega directa de mercancías.

En lo económico, el acopio fomenta la productividad y el empleo rural al concentrar servicios de financiamiento, venta de insumos y asistencia técnica para la producción y comercialización de alimentos.

Pese a su importancia, los centros de acopio todavía no existen, por lo que es conveniente que las autoridades municipales promuevan su integración y construcción, con la participación de los grupos de productores y comerciantes del municipio, tomando como base los lineamientos que para tal efecto expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El transporte representa el elemento que permite el flujo de los productos de las zonas productoras a los centros de distribución y consumo.

Para ello, el sistema prevé:

- La creación de terminales rurales de carga.
- El fomento para la fabricación de camiones nacionales con sistemas de refrigeración.
- La aplicación de normas de carga por tipo de vehículo.

Para lograr que participen los transportistas, productores y comerciantes en las acciones de modernización del transporte, el sistema cuenta con un programa de fomento específico que contempla los estímulos necesarios para su ejecución.

La distribución es también un elemento del sistema que relaciona directamente al comerciante con el distribuidor final. Con este fin, se propone la creación de unidades comerciales al mayoreo como son las centrales y módulos de abasto, así como al menudeo, modernizando los mercados municipales existentes y construyendo nuevos.

B. Servicios del Sistema

La estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional para el Abasto comprende una serie de servicios, de los cuales los sectores social y privado, así como las autoridades municipales, pueden hacer uso a través de concertar los apoyos necesarios con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Los servicios son, entre otros:

- **Normalización.** Se orienta al establecimiento de normas de calidad para los productos.
- **Información de mercados.** Para ello, se ha creado el servicio nacional de información de mercados sobre precios, calidades, oferta y demanda de productos.
- **Comercialización.** A través de este servicio se promueve la integración y construcción de centros de acopio, centrales y módulos de abasto, mercados al detalle, así como la integración de lonjas, subastas y bolsa mercantil de granos.
- **Almacenamiento especializado.** Norma y promueve el desarrollo de almacenamiento especializado que comprende almacenes, silos y una red de frío.
- **Organización.** Se realizan acciones de apoyo en materia de organización jurídica, técnica y administrativa para productores, comerciantes, transportistas, entre otros.
- **Capacitación.** Se organizan cursos y eventos de capacitación para los agentes que intervienen en el abasto.
- **Financiamiento.** Se otorga crédito preferencial para la implantación de la infraestructura comercial y la operación de servicios.

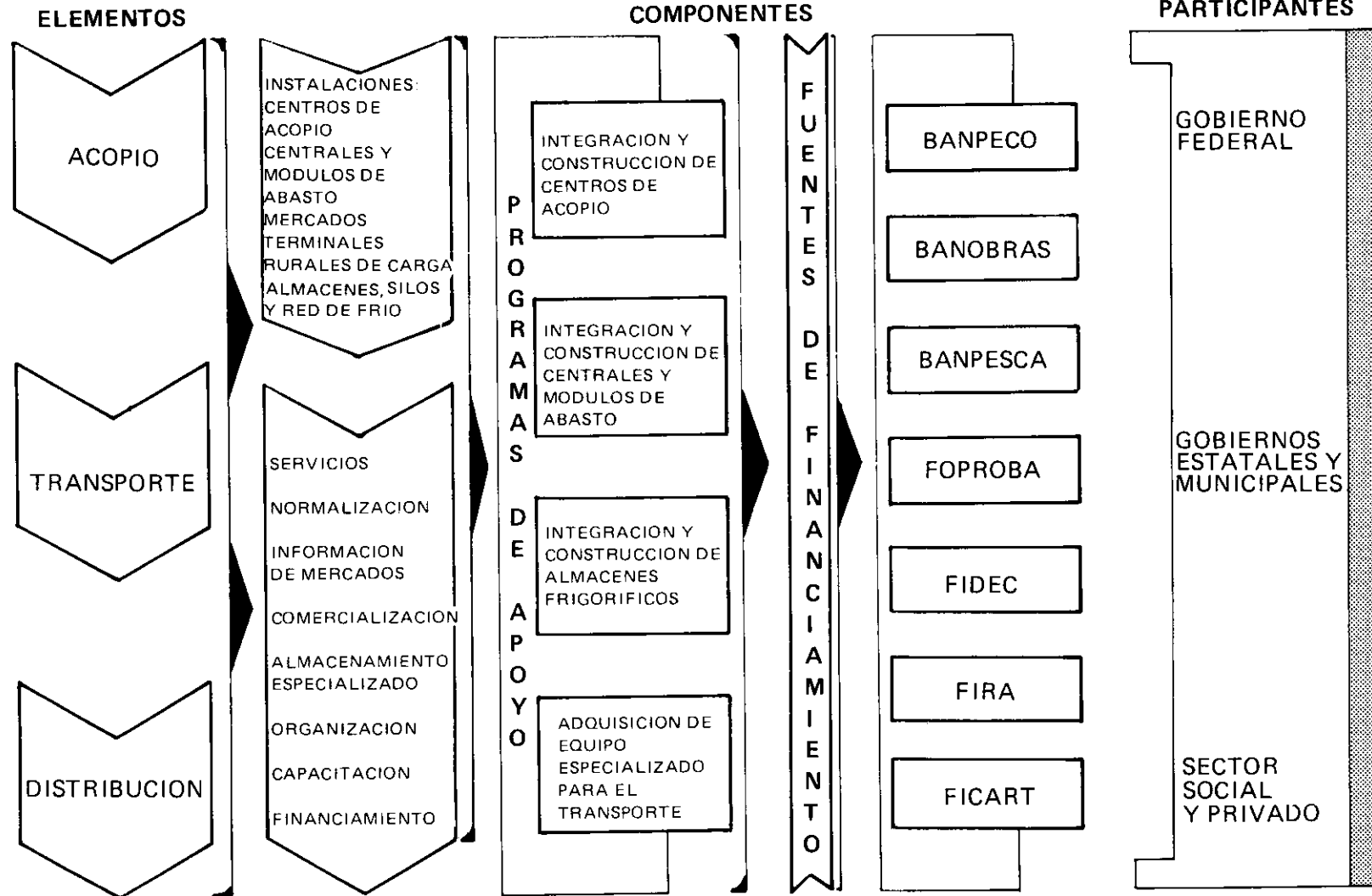
C. Programas de Apoyo al Sistema

La concretización del sistema en acciones se realiza a través de cinco programas básicos, que son los siguientes:

- Estructuración, operación y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto.
- Fomento específico para la integración y construcción de centros de acopio.
- Fomento específico para la integración y construcción de módulos y centrales de abasto.
- Fomento específico para la integración y construcción de almacenes frigoríficos.
- Fomento específico para la adquisición de equipo especializado para el transporte de productos alimenticios en estado fresco.

Para obtener los apoyos y beneficios de estos programas se requiere que los participantes en el sistema para el abasto celebren un contrato o convenio de adición con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través del cual se establece una serie de requisitos y compromisos para ambas partes.

SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO



2. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO

La operación del sistema requiere de la participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de producción, transporte y distribución de mercancías, a fin de garantizar el abasto de productos alimenticios básicos y coadyuvar a elevar el nivel de vida de la población.

En virtud de ello, las autoridades municipales constituyen un factor determinante como promotores y organizadores del abasto a nivel municipal. Su participación podrá dirigirse a incorporar las instalaciones del servicio público de mercados y centrales de abasto, así como promover la organización de los sectores social y privado de su localidad al Sistema Nacional para el Abasto.

A. La Promoción y Organización

Es importante que las autoridades del municipio promuevan la organización de productores, pescadores, transportistas y comerciantes, ya que de esta manera se pueden incorporar al sistema y asegurar el abasto.

Para integrar estas organizaciones, las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Reforma Agraria cuentan con un programa de organización económica y capacitación de productores rurales.

Para los pequeños comerciantes, detallistas y locatarios de los mercados públicos, las acciones de promoción podrán orientarse a la formación de cadenas voluntarias, uniones de compra y uniones de crédito. Esto permitirá a los pequeños comerciantes convertirse en sujetos de crédito, incrementar su poder de negociación y modernizar los sistemas de compra y venta.

B. La Coordinación de Acciones

La coordinación de acciones del municipio para la instrumentación y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto podrá realizarse a través de los comités municipales de abasto, los cuales se organizarán y operarán en el marco de los comités estatales de abasto, dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

En los comités municipales de abasto se podrán integrar grupos de trabajo en los que participen representantes del ayuntamiento, del gobierno del estado y de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las representaciones de productores, cámaras de comercio, agrupaciones de locatarios, transportistas y asociaciones de consumidores del municipio.

A través de estos comités, las autoridades municipales podrán coordinar sus acciones con el gobierno del estado y la federación para la elaboración de programas y obtener financiamiento para la estructuración y funcionamiento del sistema municipal de abasto.

C. El Servicio Público de Mercados y Centrales de Abasto

El servicio público municipal de mercados y centrales de abasto es de gran importancia para la población del municipio, ya que a través de éste se realiza una adecuada distribución de productos alimenticios básicos dentro del territorio municipal.

La operación de este servicio público permite:

- Articular las fases de la comercialización, que son: producción, distribución y consumo.
- Realizar la comercialización al detalle y mayoreo, de acuerdo con la producción de la región y a precios accesibles para la mayoría de la población.
- Fomentar un abasto oportuno de productos básicos de consumo generalizado y a precios adecuados para la mayoría de la población.
- Incrementar la disponibilidad de productos, conservando sus características originales y propiedades nutricionales.

En virtud de ello, es conveniente que las autoridades municipales procuren integrar las unidades existentes de mercados y centrales de abasto al sistema, observando para ello las normas y lineamientos que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

3. LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

Los mercados y centrales de abasto constituyen uno de los servicios públicos que constitucionalmente le corresponde prestar al ayuntamiento de manera adecuada, permanente y equitativa para toda la población del municipio.

La prestación de este servicio público permite a las autoridades municipales participar en la regulación del abasto a nivel local, proporcionando la infraestructura y organización necesarias en las que se desarrolle una comercialización adecuada de los productos básicos para la alimentación familiar.

Por otra parte, existe la conveniencia económica de una mayor participación del municipio en la transformación y modernización de las estructuras de producción, distribución y consumo de alimentos básicos, mediante los mercados y centrales de abasto. Esta conveniencia se puede expresar en dos sentidos.

- Se fortalece el papel de los ayuntamientos en los procesos de comercialización para regular la oferta y demanda de alimentos, asegurando ingresos suficientes a los productores y haciendo rendir el ingreso familiar.
- Se obtienen mayores ingresos para la hacienda municipal, ya que la operación de estos instrumentos de comercialización genera recursos por concepto del pago de contribuciones y derechos.

A. Qué es una Central de Abasto

Es una unidad comercial de distribución de productos alimenticios, que proporciona a la población servicios de abastecimiento de productos básicos al mayoreo, a través de instalaciones que permiten concentrar los productos provenientes de diferentes centros de producción, para después surtir de éstos a los comerciantes detallistas.

Sus principales actividades son: la recepción, exhibición y almacenamiento especializado, así como la venta de productos.

Debido a que la central de abasto atiende la demanda de productos alimenticios a las poblaciones y localidades del municipio y a veces de otros municipios, constituye un importante instrumento de regulación de la oferta y demanda de productos, que a su vez influye en la formación de los precios.

Considerando que la función básica de la central de abasto es proveer de productos alimenticios a los mercados detallistas, sus instalaciones comprenden las siguientes áreas básicas:

- Areas de maniobras y estacionamiento de vehículos de carga.
- Andenes de carga y descarga.
- Bodegas para manejo y almacenamiento de productos.

16

Las principales ventajas de una central de abasto son las siguientes:

- Permite un mayor acercamiento de los productores con los comerciantes de productos alimenticios.
- Propicia la organización y coordinación de los particulares en la comercialización entre productores, transportistas, distribuidores y consumidores.
- Disminuye la intermediación excesiva en el intercambio y el manejo inadecuado de productos.
- Evita el acaparamiento y especulación de mercancías.

Las funciones de la central de abasto, como instrumento moderno para la comercialización de alimentos, son:

- Almacenar de la mejor manera los productos para su adecuada conservación y aprovechamiento.
- Abastecer a los comerciantes mayoristas.
- Surtir en cantidades suficientes productos perecederos a comerciantes detallistas.

Las centrales de abasto del sistema se ubicarán en áreas urbanas con más de 500 mil habitantes. En poblaciones con menor número de habitantes es recomendable crear módulos de abasto, los cuales también cumplen las funciones de las centrales, pero sus instalaciones son más sencillas.

B. Qué es un Mercado

Es un sitio o lugar expresamente determinado por el ayuntamiento, destinado a la compra o venta al detalle de productos de primera necesidad en las diversas localidades y poblaciones del municipio; se concibe también como una unidad comercial estructurada con base en la organización de pequeños comerciantes, que proporciona a la población un abastecimiento adecuado de productos básicos de consumo en condiciones higiénicas y sanitarias.

El mercado municipal representa, además, un instrumento de distribución donde se establece una relación más directa con las economías familiares y donde se manifiestan las virtudes o defectos del sistema comercial. Por esta razón, es conveniente una organización adecuada del mercado, donde las personas interesadas puedan realizar cómodamente sus compras con una garantía de calidad de los productos que adquieren y donde el abastecimiento sea permanente.

Los productos que generalmente se encuentran en los mercados son los de tipo perecedero, como carnes, frutas, verduras y demás alimentos no elaborados; y en menor importancia artículos de uso doméstico, como detergentes, productos de limpieza y alimentos enlatados, entre otros.

18

Los mercados municipales tienen las siguientes ventajas:

- Favorecen la adquisición de productos diversos en un mismo lugar.
- La existencia de varios establecimientos permite seleccionar los productos a los precios más accesibles.
- La concentración de comerciantes provoca la competencia comercial que favorece al equilibrio de los precios.

Las principales funciones de los mercados son las siguientes:

- Concentrar el comercio de la localidad al menudeo.
- Abastecer y distribuir al detalle diariamente los productos básicos que necesita la comunidad.
- Organizar dentro de un local a pequeños comerciantes.

Con el fin de lograr la modernización del mercado público municipal es necesario observar las normas para construcción y operación, que expide la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, lo que permitirá aumentar su eficiencia y el adecuado manejo de los productos, separándolos por giros. De esta manera, se logra su incorporación al Sistema Nacional para el Abasto.

4. BASES JURIDICAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

La prestación del servicio público de mercados y centrales de abasto está contemplado por un conjunto de disposiciones jurídicas, que respaldan su operación y funcionamiento en los niveles federal, estatal y municipal, a través de los ordenamientos que a continuación se señalan.

A. Nivel Federal

En este nivel se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115, fracción III, señala entre los servicios públicos a cargo del municipio al de mercados y centrales de abasto. Establece que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse para la mejor prestación de servicios públicos.

Por otra parte, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos en su título undécimo, capítulo primero, establece que la Secretaría de Salud llevará el control sanitario de los alimentos, bebidas, tabacos, medicinas, productos de perfumería y aseo, entre otros. Por ello, los establecimientos que elaboren estos productos o los expendan deberán contar con una licencia sanitaria. En el caso de los mercados y centrales de abasto, los que ejerzan el comercio o presten sus servicios deberán contar con la autorización de la Secretaría de Salud para poder funcionar.

Por su parte, la Ley de Planeación establece las bases para que el ejecutivo federal coordine sus acciones de planeación con las entidades federativas y dentro de éstas con los municipios, entre las que se ubican las referentes al Sistema Nacional para el Abasto y el Programa Nacional de Alimentación.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece como una facultad de los municipios la ordenación y regulación de su desarrollo urbano. Dentro de este contexto, podrá realizar las obras y servicios públicos que sean necesarias para el equipamiento urbano, entre los que se encuentran los mercados y centrales de abasto.

En el Decreto que crea el Plan Nacional de Desarrollo se establece que en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, la federación convendrá con los estados y con la participación de los municipios, la ejecución de acciones en las entidades federativas; entre éstas se derivan las del Programa Nacional de Alimentación y las del Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto. Este último considera dentro de sus elementos para la distribución a los mercados y centrales de abasto municipales.

B. Nivel Estatal

En este nivel se encuentran la Constitución política del estado y la Ley Orgánica Municipal. En su contenido hacen referencia al artículo 115 constitucional, señalando que el servicio público de mercados y centrales de abasto estará a cargo de los municipios.

La Ley Estatal de Desarrollo Urbano, también ubicada en este nivel, regula la ordenación de los espacios urbanos entre los que se encuentran los destinados al comercio. Asimismo, establece ciertas normas para la construcción o ampliación de las instalaciones dedicadas a la prestación de los servicios públicos; por esta razón, las autoridades municipales deberán apegarse a lo dispuesto en esta ley, para realizar actividades de construcción o remodelación de mercados, procurando el equilibrio de la infraestructura urbana del municipio.

C. Nivel Municipal

En este nivel se encuentran el bando de policía y buen gobierno, el reglamento de mercados y el reglamento de construcciones.

El bando de policía y buen gobierno enuncia los servicios públicos municipales a cargo del ayuntamiento, entre éstos al de mercados y centrales de abasto; asimismo, atribuye la facultad al ayuntamiento para reglamentar todo lo concerniente a la organización, funcionamiento, administración, conservación y explotación de los servicios públicos, procurando que éstos se presten de manera continua, general y equitativa a toda la población.

El reglamento de mercados y centrales de abasto regula todo lo concerniente con el funcionamiento de este servicio público. Contiene disposiciones que establecen los horarios, licencias y permisos para su funcionamiento; los derechos, obligaciones y prohibiciones, tanto de los prestadores del servicio como de los particulares y determina las sanciones de que serán objeto las personas que infrinjan dicho reglamento.

El reglamento de construcciones establece las características y especificaciones que deberá cumplir la construcción o remodelación de inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos y faculta al ayuntamiento a intervenir en los proyectos de construcción y reconstrucción de nuevos mercados y centrales de abasto.

5. AGENTES QUE INTERVIENEN EN LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

El ejercicio del comercio en los mercados y centrales de abasto es realizado libremente por comerciantes particulares y prestadores de servicios, previa autorización del ayuntamiento.

El carácter de los comerciantes puede ser permanente, temporal o tianguista. En todo caso, para poder realizar sus actividades deberán considerar los siguientes aspectos:

- Registrarse en el padrón de comerciantes del municipio y hacer su refrendo anualmente.
- Colocar sus mercancías a la venta únicamente en el espacio que ocupa su local o puesto asignado.
- Mantener libres de obstáculos los pasillos, andadores, banquetas y corredores.
- Dar mantenimiento a las instalaciones a su cargo.
- Tener licencia sanitaria y de funcionamiento expedidas por las autoridades correspondientes.
- Cumplir con lo establecido en las disposiciones legales en materia de sanidad.
- Cubrir los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a que sean sujetos.
- Mantener limpios sus puestos y el frente de los mismos.
- Colocar en un lugar visible los precios oficiales de las mercancías y artículos de primera necesidad sujetos a control.

Para ejercer su actividad, los comerciantes y prestadores de servicios deberán observar lo establecido en el reglamento de mercados, así como obtener su licencia o permiso de funcionamiento. En caso de que se quiera hacer traspaso de los locales o cambiar el giro comercial, se deberá notificar al área responsable de los servicios públicos municipales para su autorización.

A. Comerciante Permanente

Es la persona que ejerce el comercio en un lugar fijo, establecida en los mercados y centrales de abasto o en aquellos lugares que determinen las autoridades municipales por tiempo indeterminado, como son los locatarios y bodegueros.

B. Comerciante Temporal

Es aquel que, habiendo obtenido la autorización correspondiente, ejerce el comercio en un lugar fijo dentro de los mercados o centrales de abasto por un tiempo determinado, que no excede de seis meses.

C. Tianguista

Es aquel comerciante que está autorizado para efectuar el comercio en los lugares, días y horarios destinados para el tianguis y que se ubican normalmente en las áreas aledañas al mercado o central de abasto destinadas para tal fin.

D. Prestador de Servicios

Son las personas que venden alimentos preparados o prestan algún servicio en los mercados y centrales de abasto, como son: plomeros, cerrajeros, estibadores, cargadores, los cuales están obligados a pagar un derecho a la tesorería municipal por ejercer su actividad.

6. BASES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

El funcionamiento de los mercados y centrales de abasto requiere de la instrumentación y operación de ciertos servicios, como son los de trámite y los básicos que presta directamente la autoridad municipal, así como de la existencia de recursos financieros que aseguren su adecuado mantenimiento y, en su caso, la construcción de nuevas instalaciones destinadas a este servicio público.

A. Servicios de Trámite

Son las actividades que realiza el área responsable de la prestación de los servicios públicos, encaminadas a expedir licencias, permisos, traspasos y cambios de giro a los particulares, para que éstos puedan desarrollar sus actividades comerciales.

La importancia de la expedición de estos documentos es que sirven de base para elaborar el padrón de contribuyentes y para identificar a los comerciantes que están obligados a pagar contribuciones a la tesorería. Para su autorización, se recomienda dar preferencia a los vecinos del municipio que expendan productos de consumo generalizado.

B. Servicios Básicos

Son todos aquellos servicios de apoyo que forzosamente requieren los mercados y centrales de abasto para funcionar, tales como: agua, drenaje, energía eléctrica, limpieza, mantenimiento de instalaciones y seguridad pública.

Todos estos servicios, excepto el de seguridad, son prestados directamente por el área de servicios. La seguridad es responsabilidad de la comandancia de policía o dirección de seguridad pública, por lo que será necesario establecer la coordinación adecuada que asegure la vigilancia y el orden en los mercados y centrales de abasto.

Estos servicios son de gran importancia, ya que garantizan que los mercados y centrales de abasto sean eficientes y adecuados a las necesidades de los comerciantes y consumidores. En virtud de ello, es conveniente que el área o empresa responsable supervise el suministro de estos servicios básicos.

C. Financiamiento

El financiamiento para la construcción y ampliación de la infraestructura y capital de trabajo son elementos muy importantes en la modernización comercial y en el Sistema Nacional para el Abasto.

Para satisfacer la demanda de créditos que requiere esta infraestructura, en la cual se contempla el financiamiento para centros de acopio, centrales y módulos de abasto, almacenes frigoríficos, equipo de transporte y mercados para venta al detalle, la banca de desarrollo canaliza créditos provenientes de los fondos de fomento a través de:

- Banco del Pequeño Comercio (BANPECO).
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).
- Banco Nacional de Pesca (BANPESCA).
- Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos (FOPROBA).
- Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA).
- Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego y de Temporal (FICART).

De acuerdo a sus normas de operación, estas instituciones apoyan las actividades de los participantes del sistema con tasas de interés bajas y plazos de amortización mayores.

7. FORMAS DE ADMINISTRAR LOS MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

La administración de los mercados y centrales de abasto se puede realizar bajo tres formas principalmente, que son:

- Administración directa.
- Por colaboración.
- Por concesión.

La selección de cualquiera de estas formas deberá hacerse considerando los recursos disponibles del ayuntamiento y procurando una prestación adecuada del servicio. En todos los casos, el responsable de la administración debe cumplir con las siguientes funciones:

- Vigilar el uso adecuado de las instalaciones.
- Observar las disposiciones establecidas en el reglamento de mercados.
- Vigilar el pago de los derechos, productos y demás contribuciones en las fechas fijadas por la tesorería municipal.
- Coordinar y dirigir las actividades del mercado o central de abasto.
- Distribuir a los comerciantes y prestadores de servicios en los puestos de manera ordenada.
- Llevar el registro correspondiente.
- Prestar los servicios necesarios para su funcionamiento: agua, drenaje, gas y seguridad.
- Proporcionar mantenimiento y conservación al inmueble y sus instalaciones.*

* Para una mayor orientación, consulte la Guía Técnica No. 9 de esta serie, titulada: "La Administración de los Servicios Públicos Municipales".

A. Administración Directa

En esta forma de administración, el ayuntamiento, por conducto del área responsable de los servicios públicos, tiene a su cargo la organización, operación y funcionamiento de los mercados y centrales de abasto, quien para asegurar la prestación de este servicio público nombra un administrador en cada instalación.

El administrador es responsable de suministrar los servicios básicos de apoyo a los mercados o centrales de abasto, entre los cuales se encuentran: limpieza, sanitarios, agua, luz, vigilancia, entre otros; así como los servicios administrativos, para lo cual deberá establecer una coordinación estrecha con la tesorería municipal, con el fin de realizar el cobro de las contribuciones y con el área de seguridad pública, para la vigilancia de estas unidades comerciales.

En la administración directa el ayuntamiento cubre los gastos de operación de los mercados y centrales de abasto, razón por la cual debe asegurar los ingresos necesarios para su funcionamiento.

Se recomienda que las tarifas establecidas por las licencias de funcionamiento, rentas de locales y las cuotas de mantenimiento por el pago de servicios, sean adecuadas a las necesidades de operación de estas unidades, ya que si bien no se conciben como una importante fuente de ingresos municipales no deben ser causa de gastos adicionales o pérdidas.

Por lo tanto, es conveniente que la administración de mercados y centrales de abasto se realice de manera tal que sea autofinanciable. En esta labor los ayuntamientos tienen un importante papel de convencimiento con los comerciantes, para que éstos cubran sus pagos de manera oportuna.

B. Por Colaboración

La administración por colaboración significa la participación conjunta de las autoridades municipales con los propios usuarios, en la organización y operación de los mercados y centrales de abasto.

Esta forma de administración se puede desarrollar a través de una empresa paramunicipal, donde el socio mayoritario sea el ayuntamiento y el minoritario los usuarios.

Para su integración, este tipo de empresa puede estructurarse de la siguiente manera: Un consejo de administración, que se constituya por el presidente municipal, el regidor comisionado de servicios públicos y los representantes de los comerciantes; y una gerencia de administración, la cual podrá integrarse con las áreas operativas necesarias para su adecuado funcionamiento.

La operación de la empresa paramunicipal debe procurarse que sea autofinanciable, ya que de esta manera se garantiza una buena prestación del servicio público, permitiendo trasladar los beneficios obtenidos al consumidor mediante el abasto oportuno y precios bajos.

Como autoridad municipal, el ayuntamiento a través del área responsable de los servicios públicos asume el papel de supervisor general, capaz de asegurar que el funcionamiento de los mercados se lleve a cabo con estricto apego a lo establecido en el reglamento de mercados.

Al crear una empresa paramunicipal, el ayuntamiento deberá realizar los estudios de factibilidad que garanticen el buen funcionamiento del servicio público de mercados y centrales de abasto; asimismo, establecerá las atribuciones y responsabilidades de los socios participantes.

El consejo de administración de la empresa será responsable de:

- Vigilar la administración y funcionamiento de los mercados y centrales de abasto.
- Establecer los programas de construcción y mantenimiento de los mercados y centrales de abasto.
- Rendir al ayuntamiento y a los socios, cuando menos una vez al mes, un informe detallado del ejercicio del presupuesto, especificando ingresos y egresos.

La gerencia de administración será responsable de:

- Coordinar y dirigir las actividades de los mercados y centrales de abasto.
- Formular y presentar al consejo de administración los programas de operación, inversión y presupuesto.
- Vigilar el buen funcionamiento de los servicios básicos de los mercados y centrales de abasto.
- Vigilar que el comercio se realice con estricto apego a la ley.
- Enterar a la tesorería municipal las utilidades que resulten de la operación y funcionamiento del servicio.

C. Por Concesión

La concesión constituye una figura jurídica, a través de la cual el ayuntamiento cede a los particulares interesados o, en su caso, a los usuarios, la administración y explotación del servicio público de mercados y centrales de abasto.

La concesión no implica un traslado de dominio de los equipos, instalaciones y materiales, ya que dichos bienes continúan perteneciendo al patrimonio municipal; la concesión se hace con el fin de que estos bienes se administren, conserven y mejoren en beneficio del servicio público.

La concesión se realiza generalmente por la incapacidad financiera de los ayuntamientos, que se ven imposibilitados para cubrir los costos de operación y mantenimiento del servicio público. Con base en ello, las autoridades municipales pueden plantear la concesión como una solución.

En este sentido, la concesión se entenderá como un contrato en el cual figuran dos elementos fundamentales: el ayuntamiento y los particulares, y un objetivo que es la prestación de un servicio público.

Ahora bien, para poder concesionar un servicio público, el ayuntamiento deberá elaborar un contrato de concesión, a través del cual se establecen los derechos que corresponden legalmente al ayuntamiento en la atención de los servicios públicos y las facultades que éste otorga al concesionario, el cual adquiere un derecho al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones.

Para poder otorgar una concesión las autoridades municipales deberán considerar los siguientes requisitos:

- Que exista la decisión de concesionar el servicio por el ayuntamiento, así como la aprobación del congreso local, dependiendo de la legislación de cada entidad federativa.
- Que el particular se ajuste a las bases y requisitos que establezca el ayuntamiento.
- Que el concesionario demuestre experiencia, capacidad técnica y cuente con los recursos humanos calificados, así como demostrar capacidad económica y solvencia moral.

La concesión se establece por tiempo determinado, que puede ser de tres años, al término del cual el concesionario deberá regresar los equipos, instalaciones y materiales en un estado similar a como los recibió. Si al término del contrato las autoridades municipales están de acuerdo, se podrá prorrogar el contrato.

El mecanismo para la operación del servicio público de mercados y centrales de abasto concesionados puede ser un consejo o junta administrativa, que podría estar integrada por:

- Representantes del gobierno del estado.
- Autoridades y funcionarios del ayuntamiento.
- Representantes de los comerciantes.

8. NORMAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CENTRALES DE ABASTO

Debido a sus propias características y al uso múltiple de las instalaciones de parte de vehículos de carga, automóviles y peatones, la ubicación de las centrales de abasto deberá facilitar el abastecimiento y distribución de los productos.

La mala ubicación de este tipo de unidades puede propiciar la aglomeración de vehículos, comerciantes y productos, generando un proceso de deterioro urbano. Por esta razón, es necesario tomar en cuenta ciertas normas que faciliten su integración y funcionamiento.

Para ello, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establece como normas básicas las siguientes:

- Normas de integración al contexto urbano.
- Normas para su ubicación e instalación.
- Las áreas básicas para su operación.

A. Normas de Integración al Contexto Urbano

Estas normas consisten en la adecuación de estas unidades comerciales a las condiciones y características del desarrollo urbano del municipio y de las normas que establece el Sistema Nacional para el Abasto, para ello:

- Debe existir una correcta vinculación de estas unidades con los diferentes usos del suelo, buscando su compatibilidad con otros equipamientos para la comercialización, tales como: comercio de insumos agropecuarios, tlapalerías, zapaterías, gasolinerías, hoteles, industrias emparadoras y terminales de transporte urbano.
- Deberán localizarse en lugares donde no interfieran con las funciones de circulación y transporte, por lo que se localizarán en autopistas o carreteras que tengan una articulación con la vialidad interna, a fin de permitir una comunicación directa y adecuada para facilitar el traslado de usuarios y mercancías.
- Deben contar con una infraestructura básica que considere los siguientes elementos: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación y teléfonos. Estos servicios contribuyen a que las centrales de abasto puedan operar de manera eficiente y garantizar los aspectos de seguridad e higiene.

B. Normas para su Ubicación e Instalación

La central de abasto al igual que el mercado, es una unidad de equipamiento comercial; sin embargo, los criterios para su instalación son diferentes, considerando para la dotación de éstas una población mayor a 500,000 habitantes, dado que en una población menor no es necesaria, a menos que la producción de alimentos sea insuficiente para abastecer a la mayor parte de la población o cuando en un radio de 200 kms. no exista otro centro de abasto al mayoreo.

Otro de los aspectos importantes en la instalación de este tipo de unidades es que los predios colindantes con la central no tengan usos del suelo inconvenientes, tales como los que producen malos olores y plagas nocivas, así como aquellos que por los mismos motivos puedan ser afectados con las instalaciones de la central.

En función de lo anterior, el establecimiento de este tipo de unidades se determina de acuerdo al total de la población a servir dentro de su área de influencia.

C. Areas Básicas para su Operación

Las áreas necesarias para el funcionamiento de este tipo de unidades son las siguientes:

- A. Area de maniobras y estacionamiento de vehículos de carga.
- B. Andenes para carga y descarga de productos.
- C. Andenes para circulación de peatones.
- D. Bodegas para manejo y almacenamiento de productos.
- E. Superficie de reserva para ampliación de la unidad.
- F. Servicios de apoyo, dentro de los que destacan las básculas para pesaje de productos, locales de maduración y frigoríficos generales.
- G. Servicios complementarios, que comprenden: bancos, servicio de telégrafos y correos, servicio de abastecimiento de combustibles, servicio de transporte, distribución de insumos agropecuarios, etc.

De acuerdo con las características que se han señalado, se puede considerar que el desarrollo de un sistema de mercados y centros de abasto municipales debe comprender acciones de dotación y complementación entre los mismos, a fin de que se integren a las necesidades de concentración y abastecimiento de productos básicos en los municipios.

9. NORMAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MERCADOS

En el municipio, la mayoría de la población tiene la necesidad de adquirir los productos básicos para su consumo en los mercados, por lo que es necesario contar con uno o varios de ellos. La decisión de construirlos deberá considerar la extensión territorial del municipio, la distribución de la población y la demanda de productos, con la finalidad de que la compra de alimentos pueda realizarse de una manera cómoda y segura, así como las normas básicas que se consideran en el capítulo anterior.

A. Normas de Integración al Contexto Urbano

La integración de los mercados al contexto urbano consiste en la adecuación de estas instalaciones comerciales a las características del municipio. Esto es importante para lograr una estructuración y modernización adecuada del servicio público. En relación con lo anterior, es conveniente que se considere lo siguiente:

- Su integración deberá ser compatible con otros equipamientos para la comercialización al menudeo, como son bodegas, correos, telégrafos y bancos, entre otros.
- Deberán localizarse preferentemente en zonas habitacionales, procurando que sean visibles y de fácil acceso, sin entorpecer la circulación y transporte.
- Se deberán localizar en calles secundarias, próximas a las arterias viales.
- Su ubicación deberá tener una proximidad a vías importantes de acceso y terminales de autobuses.
- Deberán tener una infraestructura básica, que considere como elementos indispensables: agua potable, alcantarillado y energía eléctrica; como necesarios: pavimentación y alumbrado público; como conveniente: red telefónica.
- Deberá considerarse también la zona de estacionamiento y andenes para carga y descarga de productos.

B. Normas para su Ubicación e Instalación

El mercado como unidad de equipamiento comercial deberá localizarse en poblaciones mayores a 3,500 habitantes, dado que este límite se considera como el mínimo para tener suficiente número de puestos que ejerzan atracción sobre la población y no se propicie el desplazamiento hacia los centros de comercialización mayores.

Este tipo de unidades puede localizarse en poblaciones menores, cuando las localidades circunvecinas representen una demanda potencial mayor o igual al de 3,500 habitantes.

En centros urbanos que por su volumen de población (50,000 habitantes) requieran una red de comercialización constituida por más de 4 mercados, uno de ellos deberá cumplir la función de abasto al mayoreo de productos básicos.

De esta manera, los mercados deberán localizarse preferentemente en zonas y localidades con mayor población, para asegurar el máximo de usuarios dentro de un radio de influencia mínima de 500 a 1,000 mts.

Para la dotación de mercados es importante tomar en cuenta los niveles de consumo de la comunidad y sus tendencias o perspectivas de crecimiento o decrecimiento, así como la frecuencia de comercio al menudeo que garantice a los locatarios una demanda efectiva conveniente.

C. Areas Básicas para su Operación

Las áreas necesarias para el funcionamiento del mercado son las que a continuación se mencionan:

A. Sección administrativa. Esta sección se integra por los siguientes servicios:

- Oficina administrativa.
- Módulos de informes y sala de espera.
- Pagaduría y caja.
- Area de sanidad y control.
- Sanitarios.
- Guardarropa.
- Area de utilería y limpieza.

B. Sección de ventas. Esta sección se integra por dos tipos de locales, que son:

- Comercio seco y fresco, donde encontramos abarrotes, misceláneas, semillas, frutas frescas, chiles, etc.
- Comercio húmedo, se encuentran en esta área carnicerías, pollerías, salchichonerías, legumbres y verduras, plantas, etc.

C. Sección comercial. En esta sección se establecen boneterías, zapaterías, jugueterías, perfumerías, papelerías y reparaciones menores.

D. Tianguis. Es una zona exterior del mercado, utilizable generalmente un día a la semana.

E. Sección de comidas y antojitos. Esta sección se integra con fondas, refresquerías, neverías, juguerías, etc.

F. Servicios generales. En esta sección se integra el servicio médico, andenes para carga y descarga, zona de lavado, baños y vestidores para empleados, servicios sanitarios para el público, local para subestación, local para basura, patio de maniobras, pesado de carnes, refrigeración, bodegas, etc.

G. Estacionamiento para el público.

Uno de los aspectos más importantes dentro de las áreas básicas de un mercado o central de abasto es el local que se destine para los residuos sólidos, ya que el mal manejo de éstos puede provocar serios focos de infección y contaminación, tanto al exterior como al interior del mercado.

Por ello, se establece una serie de recomendaciones dentro de las cuales podemos citar las siguientes:

- Deberán ser locales cerrados y con acceso directo a la vía pública para su recolección.
- Estar bien ventilados y tener abundante iluminación.
- El piso deberá contar con una coladera para el escurrimiento de líquidos.
- La basura deberá retirarse al menos dos veces al día.
- Deberá lavarse y desinfectarse el local como mínimo una vez al mes.
- La estructura del local deberá ser resistente para que proteja de las inclemencias del tiempo a los residuos sólidos.*

Una recomendación adicional para la ubicación e instalación de mercados es que, para poblaciones de 3,500 habitantes, el número de locales recomendable es de 60 puestos, aunque en una etapa inicial el mercado puede ajustarse al módulo básico con un mínimo de 30 de ellos.

* Para una mayor orientación sobre este tema, consulte la Guía Técnica No. 19 de esta serie, titulada: "La Administración de los Residuos Sólidos en el Municipio".

10. ESQUEMA BASICO PARA EL REGLAMENTO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

1. Disposiciones Generales:
 - Tipo de servicio.
 - Objeto del reglamento.
 - Carácter del reglamento.
2. De la Prestación del Servicio:
 - Forma de administración.
 - Organización.
 - Instalaciones.
 - Servicios.
 - Horarios.
3. Obligaciones de los Usuarios:
 - Vendedores.
 - Compradores.
4. De las Asociaciones de Comerciantes:
 - Procedimientos de organización.
5. De los Permisos y Licencias:
 - Procedimientos.
6. De los Derechos y Cambios de Giro:
 - Procedimientos.
7. De las Prohibiciones:
 - Vendedores.
 - Compradores.
8. De las Controversias:
 - Comerciantes.
9. Sanciones:
 - Faltas leves.
 - Faltas graves.

TRANSITORIOS