



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**REUBICACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL EN EL MERCADO “LIC. BENITO  
JUÁREZ GARCÍA” DE LA CIUDAD DE TOLUCA**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**LUIS ARTURO CASAS BUCIO**

**DIRECTORA**

**LIC. ROSA MARÍA ALMAZÁN FIGUEROA**

**TOLUCA, MEX. 2017**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPITULO I ELEMENTOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS. ....	11
1.1 DEFINICIÓN DE MUNICIPIO.....	11
1.1.1 Teoría Sociológica.....	12
1.1.2 Teoría Jurídica .....	14
1.2 FEDERALISMO Y MUNICIPIO LIBRE.....	18
1.2.1 Centralización y descentralización.....	19
1.2.2 Municipio libre y modos de relación entre los ámbitos de gobierno .....	20
1.3 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.....	24
1.4 MARCO JURÍDICO.....	32
1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	32
1.4.2 Bando Municipal de Toluca .....	35
1.5 SERVICIO PÚBLICO DE MERCADOS.....	39
1.5.1 Mercados.....	41
1.5.2 Agentes de los Mercados .....	44
CAPITULO II EL COMERCIO INFORMAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL MERCADO LIC. BENITO JUÁREZ GARCÍA DE LA CIUDAD DE TOLUCA. ....	46
2.1 ANTECEDENTES DEL COMERCIO INFORMAL. ....	46
2.1.1 Definición de economía formal .....	48
2.1.2 Definición de economía informal .....	50
2.1.3 Comercio informal en los mercados públicos.....	54
2.2 EL MERCADO JUÁREZ, EL TIANGUIS Y LA REUBICACIÓN .....	58
2.2.1 Mercado Juárez origen y antecedentes.....	58
2.2.2 Formación del tianguis en el Mercado Juárez .....	67
2.2.3 Reubicación del tianguis.....	70
2.3 CONDICIONES EN “TIANGUIS DE “PALMILLAS”” Y RETORNO DE COMERCIANTES AL MERCADO JUÁREZ .....	72
2.3.1 Tianguis de “Palmillas” .....	72
2.3.2 Retorno de los comerciantes a “la explanada” del Mercado Juárez.....	74
2.4 PRÁCTICAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LOS ALREDEDORES .....	77
2.4.1 Práctica del comercio ambulante formalizado, acuerdos entre comerciantes establecidos e informales.....	78

CAPITULO III EL COMERCIO ESTABLECIDO TRAS LA REUBICACIÓN DEL TIANGUIS Y LAS ACCIONES MUNICIPALES PARA LA REUBICACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL.....	82
3.1 SITUACIÓN QUE VIVEN LOS COMERCIANTES ESTABLECIDOS DEL MERCADO JUÁREZ, ASPECTO ECONÓMICO.....	83
3.1.1 Deficiente prestación del servicio público de mercados.....	85
3.1.2 Falta o ineffectividad de acciones emprendidas por el ayuntamiento para mejorar las condiciones de los mercados.....	89
3.1.3 Tasas impositivas del ISR e IVA.....	91
3.1.4 Nula transparencia de los recursos en la esfera nacional y municipal.....	94
3.1.5 Corrupción continua con los comerciantes ambulantes.....	95
3.1.6 Falta de directrices y voluntad de autoridades para combatir el problema.....	96
3.2 IMPACTO POLÍTICO Y SOCIAL, ASÍ COMO LA REALIDAD PRESENTE EN EL MERCADO JUÁREZ.....	99
3.2.1 Impacto Político.....	99
3.2.2 Impacto Social.....	105
CAPITULO IV PROPUESTAS PARA LA REUBICACIÓN DEL COMERCIO EN LA INFORMALIDAD.....	110
4.1 ESTABLECER UNA CLASIFICACIÓN DE LOS DISTINTOS COMERCIANTES DENTRO DEL ÁREA DEL MERCADO, ASÍ COMO OBSERVAR EL TIPO DE PRODUCTOS QUE DISTRIBUYEN.....	111
4.1.1 Clasificación de los comerciantes.....	113
4.2 ORDEN Y CONTROL DE LOS COMERCIANTES, CONFORMACIÓN DE LOS PADRONES.....	117
4.2.1 Pautas para la conformación de los padrones de los comerciantes establecidos y ambulantes.....	118
4.3 ACCIONES Y COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS PARA LA REUBICACIÓN DE LOS COMERCIANTES INFORMALES.....	121
4.3.1 Tabulador local de pagos.....	129
4.3.2 Prácticas para aminorar la corrupción con apoyo de los comerciantes ubicados en el mercado.....	133
4.3.3 “Palmillas” destino viable para el comercio no establecido de la ciudad de Toluca.....	136
CONCLUSIONES.....	144
BIBLIOGRAFÍA.....	151
HEMEROGRAFÍA.....	152
MESOGRAFÍA.....	153
ANEXOS.....	156
5.1 ANEXO N. 1.....	157
5.2 ANEXO N. 2.....	159

5.3 Anexo N. 3.....	160
5.4 Anexo N. 4.....	162
5.5 Anexo N. 5.....	163
5.6 Anexo N. 6.....	164
5.7 Anexo N. 7.....	165
5.8 Anexo N. 8.....	166
5.9 Anexo N. 9.....	167
5.10 Anexo N. 10.....	169

## INTRODUCCIÓN

La importancia de estudiar la reubicación del comercio informal radica en conocer el impacto que éste ha tenido y qué puede causar dentro de una localidad, tomando como base el ámbito municipal, se puede observar una organización económica que busca la satisfacción de necesidades. Bajo este precepto se debe indagar sobre el control en la práctica de la venta de dichos productos, así como de los mismos agentes que las distribuyen.

Así la economía informal ha generado un problema que se acrecienta en toda la república mexicana, las altas tasas de desempleo han obligado a la sociedad a autoemplearse, muchas veces en un esquema de informalidad, donde no se cuenta con seguridad social ni estabilidad económica, lo que se pretende es profundizar en estas causas de informalidad, ¿Cómo se puede combatir? ¿Qué impactos económicos, sociales y políticos tiene? En general se busca indagar los alcances del fenómeno, llegar al núcleo, analizarlo y actuar en consecuencia.

Observando especialmente a los mercados públicos como los principales escenarios para la participación de los individuos que no forman parte de un empleo formal, se efectúa un estudio en el mercado “Lic. Benito Juárez García” de la ciudad de Toluca, siendo éste uno de los más importantes de la ciudad, se busca dar la solución al conflicto que se ha incrementado entre comerciantes establecidos, vendedores informales y autoridades municipales, además de conocer la función de los agentes económicos, así como el papel del ayuntamiento ante una posible reubicación, la pregunta resultante es ¿Qué pasaría ante una reubicación de dichos agentes? Las causas del problema son variadas, las consecuencias del fenómeno resultan inquietantes en el panorama actual.

Dando pauta a un análisis temporal, éste se efectúa en el periodo del 2007 al 2014 que constituye la remoción de los comerciantes en las inmediaciones del mercado, la reubicación del tianguis y la creación del espacio comercial en la localidad de Aviación Autopan, así se enmarcan las condiciones de los comerciantes tianguistas que fueron reubicados, se indaga si su situación ha sido beneficiosa y

en qué medida afecta a la sociedad en el municipio, así como la condición de locatarios que se encuentran al interior del Mercado Juárez. Por su parte se efectúa un análisis de las consecuencias políticas, económicas y sociales sobre el reacomodo de los comerciantes ¿Estas consecuencias generan un impacto trascendente? ¿Cómo se relacionan con el fenómeno? Son preguntas que no se quedan fuera del contenido analizado; de igual forma se cuestiona los objetivos alcanzados con el reacomodo ya que el retorno de ambulantes es un fenómeno que aún en la actualidad sigue presente.

Las implicaciones generadas así como la problemática derivadas del fenómeno de los comerciantes informales en el mercado son temas que a lo largo del trabajo se describen, tomando la perspectiva tanto de los comerciantes establecidos e informales como de las acciones que las autoridades municipales han llevado a cabo ¿éstas responden al fenómeno? ¿Brindan la certeza a comerciantes? ¿Hay algún beneficio intrínseco para el municipio? Sin lugar a dudas son cuestiones que dejan al descubierto la realidad en muchos de los mercados públicos de la ciudad.

Dando inicio a la investigación en el primer capítulo se sustenta el marco teórico que sienta la base a concepciones sobre el municipio; dentro de éstas se retoman teorías como la jurídica y la social que expresan tanto el origen del municipio como las relaciones que se gestan al interior del mismo. A su vez se inserta el marco normativo que valida la posición de los municipios y sustenta la investigación bajo la teoría municipalista. Aunado a lo anterior se investiga acerca de los servicios públicos y la importancia de los mismos, tal y como una actividad de la administración pública municipal ésta busca establecer la importancia de dicho proceso para responder a las necesidades de orden común entre la sociedad. Como ya se ha expresado se toman en cuenta la trascendencia del servicio público de los mercados así como de los agentes económicos que participan dentro de ellos. Por tanto al tratar los temas antes mencionados se debe hacer referencia a la teoría municipalista que permite analizar el fenómeno partiendo de conceptos como la descentralización, federalismo entre otros.

Al trasladarse al segundo capítulo se puede encontrar una armonización entre dichos agentes económicos que se estudian y se profundizan con las definiciones de la economía informal y la formal dando pie a la interiorización del fenómeno sobre el ambulante y la venta informal dentro del zoco estudiado. En la siguiente sección de la investigación se ha retomado el origen de las plazas del comercio, comenzando desde los centros de mercancías en el periodo prehispánico y finalizando en la formación del tianguis en la ciudad de Toluca, concerniente al del mercado “Lic. Benito Juárez García”, básicamente partiendo de una observación general hasta la particularización del fenómeno, esta concepción ha conllevado a realizar una descripción histórica observando la trascendencia de dichos centros. Como parte final en este capítulo se menciona la reubicación masiva de los comerciantes hacia su nueva ubicación en “Palmillas” (Aviación Autopan en la carretera a Atlacomulco).

Tras la reubicación en el capítulo tres se hace una investigación partiendo de la observación participante para detallar el traslado y la situación tanto de comerciantes locatarios como de los ambulantes que se encuentran en el mercado, de esta manera la concepción del servicio público se contrapone a la prestación de los mismos en una realidad que impera en los mercados del municipio, lo anteriormente expresado se sustenta con entrevistas donde se pone de manifiesto el papel de ambulantes, comerciantes establecidos y autoridades municipales, reafirmando que la coordinación y comunicación tripartita entre dichos actores puede ser fundamental para una reubicación ordenada que incentive el control y manejo de recursos, de los que es responsable la administración pública. Así los impactos políticos, sociales y económicos son retomados en esta sección ya que son los resultados que se han obtenido después del traslado del tianguis, así como la falta de objetivos claros sobre lo que se pretendía hacer y lo que al final resultó sobre una reubicación real; se ha ejemplificado que algunas acciones son loables para aminorar la práctica de venta informal en los zocos además de expresar el apoyo que éstas han tenido.

Finalmente dentro del cuarto y último capítulo se incluyen las propuestas que se generan tras el fenómeno descrito, se insertan aquí soluciones de carácter económico así como operativo que competen directamente a la administración pública ya que ésta es el puente de comunicación entre el ciudadano y los órdenes de gobierno, así se plantean las soluciones limitativas que la administración pública municipal puede aplicar y a su vez gestionar para aminorar el fenómeno y las problemáticas, se argumenta que éste degenera en un problema que se encuentra a nivel nacional como lo es el mismo desempleo.

El objetivo final de esta investigación es constatar que se puede generar una reubicación de vendedores informales en el Mercado Juárez siguiendo los preceptos de la administración pública, buscando el bien común y a su vez gestionar los recursos que sean producto de un control y aprovechamiento de la reubicación de todos los comerciantes no establecidos, no con fines de lucro para las arcas municipales, sino que el fin esté orientado a eficientar los servicios públicos y que el municipio tenga la posibilidad de contar con un mayor número de recursos para mejorar la calidad de los mismos.

## **CAPITULO I ELEMENTOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

### **1.1 DEFINICIÓN DE MUNICIPIO**

El municipio es concebido de distintas formas y con distintas perspectivas, se habla de una concepción jurídica, una concepción sociológica y una conformación mixta de ambas ideas, así, el entendimiento del municipio se compone de la orientación que los teóricos tratan de expresar, el municipio debe ser entendido como un elemento importante para el desarrollo del hombre en la sociedad, de igual forma se presenta como el espacio más próximo de su participación ciudadana en los aspectos públicos en donde éste es sujeto de derechos y obligaciones.

Para la comprensión del municipio es necesario abordar lo que contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual expresa en su artículo 115 que “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, [...]” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014). Propone así, que la base como tal de la conformación y organización del Estado es el municipio libre.

Así el municipio en su palabra o acepción de raíz “proviene del latín municipium, de munus, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de capio, capere, que quiere decir tomar o adoptar” (Rendón, 2007: 13), de tal suerte que al conjuntar ambos términos se puede entender como tomar una función o adoptar un cargo, elementos que se realizan entre una comunidad conjunta.

El municipio aunado a su palabra raíz antes mencionada y considerándolo como el primer y más próximo espacio de participación del hombre en sociedad es considerado pieza clave ya que como lo expresa López:

En ningún otro espacio se observa la participación de todos los integrantes del órgano colegiado y de la asamblea deliberante y plural al momento del estudio y la solución de los problemas cotidianos, de índole social y natural, teniendo una forma de regulación como unidad política, administrativa y territorial, conquista de la revolución mexicana plasmada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (López, 2012: 6).

Bajo esta idea se retoma el precepto constitucional para dar pauta nuevamente a la división organizacional y territorial que se da en el Estado mexicano, además de transmitir la idea que en la revolución mexicana se defendió y se consolidó en el artículo antes planteado. No cabe duda que dicha organización deba darse entre la comunidad de individuos y ahí es donde debe asumir el cargo de ciertas funciones para cumplir lo que posteriormente se manejará como los fines en común.

Es importante hacer hincapié en las perspectivas que en un inicio se mencionaron sobre el rumbo que algunos teóricos plantean y de hecho dan al concepto y entendimiento del municipio, ante dichos planteamientos se nos brinda la teoría sociológica y la teoría jurista, ambas con particularidades que permiten plasmar al municipio como una formación natural o en su contraparte al Estado como el único ente capaz de dar origen al municipio a través del derecho.

### **1.1.1 Teoría Sociológica**

Sin duda hay autores como Aristóteles o Weber que entienden al municipio como una formación natural que parte del hombre y que solo su relación y unión con otros hombres permite la creación de una comunidad y esta a su vez les permiten concretar ciertos intereses que son comunes a todos los hombres integrantes mediante una organización clara en donde cada individuo tenga una función y pueda contribuir a la causa.

Por su parte Ugarte entiende que bajo los preceptos de Aristóteles se parte de la idea de que el hombre necesariamente debe vivir en sociedad, que es un animal político y que éste debe vivir en las civitates en la sociedad, la polis es por tanto una creación de los hombres viviendo en comunidad. Esta idea resulta interesante ya que “cuando se afirma que el municipio es una comunidad, se ratifica el orden sociológico, la naturaleza sociable que explica al municipio como una unidad orgánica, surgida de modo espontáneo a través de los siglos, sencillamente ratifica la observación aristotélica” (Ugarte, 1895: 135).

Otro argumento sólido que refuerza la concepción sociológica es la de Max Weber, éste brinda algunos elementos identificables hasta la fecha de los municipios y las propias prácticas de los individuos en dichas formaciones, la concepción de Weber parte del reconocimiento del individuo como ciudadano perteneciente a una polis, en donde su característica primordial es la asociación vecinal con una fijación domiciliaria (Salazar, 2009), estos rasgos son indispensables en la concepción actual del municipio; el reconocimiento del hombre como ciudadano resulta ser un elemento característico en la evolución de las sociedades.

De igual forma Ochoa entiende al municipio como una asociación de vecindad y establece al menos cuatro características que debe tener una comunidad:

1. Existe como un cuerpo social [...]
2. Es obra de una voluntad general, que persigue un fin [...]
3. Su origen es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos a los fines individuales [...]
4. Su condición de duración es la constante subordinación de las partes, es decir, de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común (Ochoa, 1979: 20-21).

Por tanto se entiende que el municipio es una formación natural y que su conformación parte de la asociación de individuos para cumplir fines en común, posteriormente se forma el Estado, dejándolo como un ente que sin el municipio no podría existir.

### 1.1.2 Teoría Jurídica

En esta teoría se pueden identificar algunos otros autores tales como Fernando Albi o Gabino Fraga que expresan la importancia que tiene el Estado por encima del municipio, por tanto se debe crear antes que la vida municipal, es así que solo a través del derecho y las atribuciones que le brinda el Estado al municipio es como este último se legitima para poder cumplir las funciones propias con orientación a satisfacer las demandas de cada integrante de la comunidad.

Así el municipio solo es una parte que compone al Estado, tal y como lo enmarca Fernando Albi “el municipio no es más que un elemento integrante del Estado; que sin Estado no es posible concebir a las municipalidades; que el municipio es parte subordinada de una comunidad más compleja, territorialmente más extensa y jurídicamente superior” (Albi, 1996: 11-15, citado por Salazar, 2009: 38), al ser parte del Estado el conjunto de municipalidades con su función pueden ser elementos activos de éste, al resolver las necesidades y como se verá más adelante, el Estado es el único que le brinda las atribuciones al municipio.

Por su parte Gabino Fraga entiende al municipio como una parte descentralizada del Estado, que se encarga de tareas que éste le otorga que cumpla como función básica, “el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada” (Fraga, 1982: 219) complementándose con el pensamiento de Albi podemos identificar como a través de los servicios que debe brindar el municipio es como forma una parte integral del Estado ya que es éste quien los descentraliza.

Un elemento vital que no se debe dejar fuera de éste entendido es el Derecho Público, ya que este da fisionomía al municipio, Fraga identifica que; lo que permite la conformación o al menos permite dar forma al municipio es el Derecho Público, éste es otorgado por el propio Estado, solo brindando este elemento es como el municipio puede llegar a concretar los intereses de sus integrantes.

Por tanto este teórico al igual que Ochoa establece cuatro elementos que conforman al municipio desde el punto de vista jurídico, los cuales se presentan de la siguiente manera:

1. En primer lugar, la existencia de una personalidad jurídica.
2. La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.
3. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y, por último.
4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral (Fraga, 1882: 220).

Así desde esta perspectiva se puede aludir que el municipio se desarrolla después que el Estado, como se planteó solo es una parte de éste, aunque siendo un elemento esencial en la vida del Estado, el municipio se rige por las atribuciones descentralizadas y el Derecho Público que el ente Estatal le brinda para la plena función de las atribuciones.

Ante ambas perspectivas se presenta una tercera que asocia tanto los pensamientos de la formación social como los de la formación jurídica del municipio, respaldándose en la Carta Magna ambos son vitales para el cumplimiento de sus funciones, tal y como lo enmarca Ugarte (1985) tanto el municipio como el Estado son sociedades perfectas, éstas cumplen fines totales, ya que tanto el municipio como el Estado en su organización creada por la Constitución, se legitiman por un acto constitutivo propio. De tal suerte que se amalgama la función municipal y la Estatal ya que sustentadas en la ley, en este caso el Derecho Público, pueden desempeñar tareas totales en la prestación de ciertos servicios públicos y más aún con una estructura propia en ambos casos.

Otro fundamento conciliador entre ambas perspectivas es el discurso realizado por Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, él establece al municipio como una unidad básica indispensable, enmarca que:

El municipio es la piedra angular de nuestra vida republicana y federal. El municipio es sociedad natural domiciliaria. La comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa que puede asumir la conducción de un camino cualitativo que es el desarrollo

económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral (Miguel de la Madrid Hurtado, 1982, citado por López, 2012: 9)

Tal y como lo expone el expresidente mexicano, el municipio contempla algunos elementos indispensables para la vida democrática y participativa en México, a su vez toma en cuenta el derecho y la vida en sociedad de la municipalidad, buscando así establecer la búsqueda de la satisfacción de necesidades de los individuos integrantes de éste por medio del desarrollo político, económico y social.

Enunciado éste discurso es claro que salen a flote algunos aspectos importantes, el municipio cuenta con elementos característicos que se encuentran inmersos dentro de su misma naturaleza que permite identificarlo y hacerlo característico en relación con otros ámbitos de gobierno, estos elementos permiten conocer más acerca de lo que es el municipio y las diferentes relaciones que tienen sus diversos agentes. Así Salazar propone una definición de Municipio que enmarca sus elementos:

La asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes, a través de órganos políticos propios.

Elementos:

- Social: asociación de personas, [...].
- Local, domiciliario: circunscripción territorial.
- Interés comunal: satisfacción de intereses comunes, [...].
- Económico: capacidad económica para satisfacer sus fines; servicios públicos.
- Institucional jurídico-político: órganos políticos propios (Salazar, 2009: 40-41).

El contar con cada elemento, como ya se mencionó, ayuda a resaltar la función del municipio y el papel importante que tiene para dicha asociación de personas ya que se toca de nueva cuenta el desarrollo político, social y económico, con el único fin de satisfacer necesidades que trascienden el interés particular, por medio de una organización plenamente definida y constituida por el derecho, con sus propias atribuciones y funciones para cumplir con fines totales que permiten el desarrollo pleno de la vida en la municipalidad.

Es apremiante rescatar que el papel del ciudadano en el municipio se desenvuelve en distintos roles, tanto en una vida participativa en los asuntos públicos, como en una vida productiva para alcanzar los fines que se ha propuesto, así para la subsistencia de este hombre en sociedad también se convierte en consumidor potencial de distintas mercancías, tal y como lo expresan los teóricos de la corriente socialista, para la vida plena del hombre y el desarrollo de la comunidad, en esta medida Moisés Ochoa argumenta que:

Hablamos [...] de un Estado más próximo a la comunidad, oxigenado por las corrientes del Municipio, que es donde se recogen, en primera y última instancia, las indeclinables funciones del ciudadano, como productor, como consumidor, como elector, como servidor de sus semejantes, como creador de vínculos y de afectos. (Ochoa, 1979: 16)

Concretamente se habla de otro rol muy necesario que debe desempeñar el ciudadano para la subsistencia y a la vez para el progreso económico de la sociedad de la que es parte, como productor y consumidor el individuo satisface primeramente intereses particulares, pero más allá de la compra de mercancías necesarias para su uso, la distribución de productos de consumo inmediato ayuda al crecimiento y desarrollo sustancial en un municipio, dichas actividades se desempeñan al interior de éste dentro de lugares llamados mercados públicos y centrales de abasto.

Si bien se han tocado distintas perspectivas sobre el desarrollo del municipio, las particularidades más visibles pueden ser la proximidad a los ciudadanos, la asociación de vecindad, la circunscripción territorial, la residencia establecida, el cumplimiento de intereses comunes, su propia economía para el cumplimiento de éstos últimos, y la organización política que generan para el progreso del propio municipio; dejando de lado la discusión de antes o después del Estado, se debe entender como una sociedad perfecta con fines totales.

## 1.2 FEDERALISMO Y MUNICIPIO LIBRE

Al abordar los elementos que conforman al municipio también se debe hablar de la libertad que este ha obtenido al transcurrir el desarrollo del estado y del federalismo, se deben tener en cuenta conceptos como la descentralización, la cual dará sustento a la presente tesis y a la investigación de los mercados públicos a través de los servicios públicos.

El municipio libre y autónomo parte de un postulado denominado como federalismo, que en su más simple acepción se puede entender como un pacto que une un conjunto de estados o territorios, introduciéndolos en un sistema de cooperación y desarrollo mutuo. “En una federación, las partes o sujetos que se obligan deben estar más allá del referente legal, dispuestos a cooperar para el beneficio de la sociedad a la que pertenecen” (Cabrero, 2007: 21), en dicho pacto se puede entender como la suma de voluntades de cada entidad que lo conforma para lograr un objetivo común. Dicha perspectiva surge tras la guerra en las trece colonias de Estados Unidos posterior a la independencia en el congreso de Filadelfia en 1787, donde se busca la alianza de las diversas partes de un todo, buscando unificar algo que estaba separado.

Ubiarco presenta el federalismo como una doctrina jerárquica sobre otros poderes, siendo esta definición más acertada en la realidad mexicana que en el contexto estadounidense:

Federalismo es aquella doctrina por la cual estados independientes, libres, soberanos y autónomos forman una unión, la cual recibe el nombre de Federación, la cual controla como ente superior jerárquico a dichos estados, los cuales tienen atribuciones locales, que les permiten desarrollarse plenamente dentro de la misma federación, (Ubiarco, 2002: 42).

Estableciendo ambas perspectivas se dividen en la federación como un ente jerárquico y por otro lado como un pacto que debe buscar la cooperación entre las entidades que lo conforman, para casos prácticos a esta investigación se planteará la perspectiva de la realidad vivida en México, donde se presenta como una jerarquía de niveles de gobierno y no de ámbitos.

En un sistema federal deben existir elementos comunes para considerarlo plenamente como federalismo, estos permiten un mayor grado de cooperación así como de autonomía a cada entidad o estado integrante del pacto federal, éstos buscan de manera ideal representar el sistema del federalismo para un mayor acercamiento a la descentralización, de tal suerte que se establecen los siguientes:

- Dos o más órdenes de gobierno que actúen directamente sobre los ciudadanos.
- Una distribución formal de la autoridad legislativa y ejecutiva, así como una repartición de los ingresos fiscales entre los órdenes de gobierno, a fin de asegurar algunas áreas de verdadera autonomía para cada uno.
- Normas para una representación de las distintas visiones regionales en la política federal, [...].
- Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental [...], (Cabrero, 2007: 22).

De tal manera que se contemplan diversos órdenes de gobierno que en el presente caso se establecen como el orden Federal, el Estatal y el Municipal, los cuales representan las formas de gobierno que interactúan con la sociedad; de igual forma se habla de una división de poderes que se establece como el poder Legislativo, el poder Judicial y el poder Ejecutivo, de esta manera se integra los órdenes del gobierno y la división de su poder, aunque Montesquieu menciona que en realidad no existe tal división del poder en el Estado, lo único que se fragmenta es la función que éste debe desempeñar.

### **1.2.1 Centralización y descentralización**

La centralización y la descentralización son procesos importantes que se deben de realizar para tener un mayor federalismo o por el contrario tener en menor medida una federación solida donde cada entidad sea libre y autónoma, refiriéndose a una forma simple de ambos conceptos se puede entender al centralismo como el proceso donde se lleva algo independiente externo hacia el centro y éste es controlado por un núcleo, en el caso de la administración pública es la administración central de un ente, en el caso contrario, la descentralización en su forma más resumida es sustraer del centro hacia el exterior, hacer de algo total y

amplio pequeñas fracciones independientes, coordinadas entre sí pero sin subordinación, con una administración autónoma. Dentro de la naturaleza de la descentralización podemos identificar que:

El proceso de descentralización está constituido en su naturaleza profunda como un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión así como de los recursos que permiten el ejercicio de éste. [...] todo proceso de descentralización trataría en principio de transitar de una estructura casi monopólica de poder a una de tipo oligopólica donde se pueden detectar una gran gama de núcleos, (Cabrero y Mejía, 1998: 81).

Es importante resaltar que la descentralización no es un fin para el federalismo, por el contrario, es un proceso que al igual que la administración pública se nutre tras cada paso y error que se comete tras perseguir un fin último, se debe entender en ambas como conocimientos que están en evolución. Es imprescindible aclarar que el federalismo no se logra de una manera cien por ciento pura, ya que existen grados de centralismo y de descentralización, estos se definen según la capacidad que obtienen de poder decidir, lo que requiere autonomía política otorgada.

### **1.2.2 Municipio libre y modos de relación entre los ámbitos de gobierno**

La lucha por la autonomía municipal ha sido sin lugar a dudas un proceso largo que consta desde la creación de la actual Carta Magna de 1917, la cual busca una reforma en el control de la tierra nacional y además otorgarle una mayor importancia al ámbito municipal para la participación en procesos políticos importantes, pero que de igual forma ha dependido invariablemente del ámbito estatal y del federal en mayor medida, gestando una relación de subordinación más que una cooperación entre ámbitos de gobierno en igualdad de condiciones.

A partir de este trayecto a lo largo de la historia el municipio se ve reformado para ir adoptando mayores atribuciones y responsabilidades, lo que ha generado quitar éstas a las entidades federativas para otorgárselas al ámbito local, pero es de observarse que el ámbito federal ha permanecido muy fuerte y centralizado a

pesar de los supuestos del federalismo que se han establecido incluso en la Carta Magna.

La más importante de las reformas hechas al municipio para intentar solidificar el federalismo es la que se realizó en 1983 por Miguel de la Madrid, donde se le otorga al ámbito local la responsabilidad de prestar servicios públicos para dar respuesta a necesidades importantes en la sociedad, mismas que eran atendidas por las entidades federativas, pero que no representaron un gran cambio para hacer libre y soberano a dicho ámbito de gobierno.

La autonomía política y financiera prometida por la reforma no se materializó durante la administración de De la Madrid. Además, la escasa autonomía que los municipios pudieron alcanzar trajo consigo responsabilidades que los gobiernos municipales a menudo no podían cumplir; esto significó inevitablemente que el gobierno central conservaba facultades de supervisión y seguía desempeñando un papel financiero decisivo. En suma la reforma al artículo 115 trataba de otorgar cierta autonomía a los gobiernos locales transfiriendo algo de poder y recursos, pero con el entendimiento de que el centro conservaría el control final, (Rodríguez, 1999: 228).

Lo que se logró tras esta reforma no fue avanzar hacia el federalismo de manera más eficaz, muy por el contrario, los resultados van en contra de los postulados que defienden al federalismo ya que las entidades federativas desarrollaron mecanismos para controlar más eficazmente a sus ayuntamientos, más aun si de los recursos financieros se habla, ya que los municipios se encuentran atados de manos para gestar un desarrollo financiero.

Un punto que abona hacia el desarrollo del ámbito local es que éste se ha visto obligado a ser más creativo para poder cumplir con sus obligaciones y responder a la comunidad, ya que la generación de ingresos es un reto para la subsistencia de los municipios, debido a que si no tiene la capacidad de generarlos no pueden cumplir con su fin, de ahí que la responsabilidad de los servicios públicos fuera vital para los municipios.

Así, los tropiezos que el ámbito local ha tenido evocan a una incapacidad técnica y administrativa para generar sus recursos y prestar de manera correcta los servicios públicos, “la transferencia de responsabilidades condujo casi

invariablemente a una prestación menos eficaz de los servicios o formas nuevas de dependencia frente a los niveles superiores del gobierno a través de arreglos de cooperación administrativas” (Rodríguez, 1999: 236), lo anterior citado da claras señas de la relación de subordinación existente entre los órdenes de gobierno, la cual existe en el Estado mexicano debido a que los municipios dependen en gran medida de las entidades federativas y de la federación, haciendo de los recursos financieros un efecto de cascada desde su inicio en ámbito federal, pasando por la entidad hasta caer en las arcas municipales.

A continuación se expondrán tres diagramas que representan las relaciones entre los ámbitos, de igual forma se representan los diferentes grados de federalismo que se gestan, entre las que se analizan se encuentran los de un sistema central y jerárquico, así como los que son ámbitos donde existe una cooperación entre los tres ámbitos estudiados, poniendo de manifiesto lo que el federalismo debería reconocer ante dichas esferas.

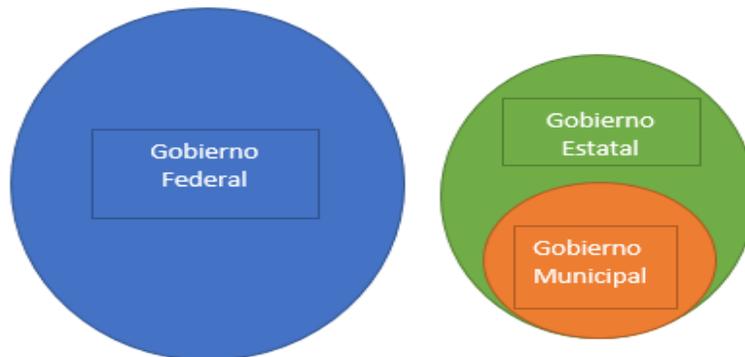
Diagrama 1: Federalismo Jerárquico

**Subordinación: Federalismo Jerárquico.**



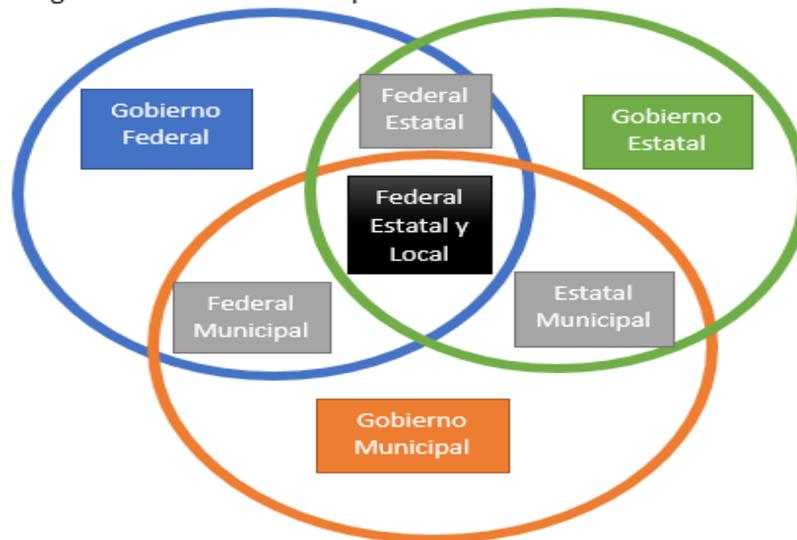
## Diagramas 2: Federalismo dual

Autonomía: Federalismo Dual.



## Diagrama 3: Federalismo tripartito

Negociación: Federalismo tripartito.



Fuente del diagrama uno, dos y tres: "El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos" (Cabrero, 2007: 26).

El municipio en el contexto mexicano se encuentra muy limitado, se considera que éste se encuentra atado de manos para actuar, y en muchas ocasiones es insuficiente para poder dar respuestas cruciales a problemáticas que impactan el ámbito local, como ya se ha manifestado el principal problema surge ante el

manejo de recursos financieros, ya que en muchos de los casos el cobro por servicios públicos es ineficaz y no logra cubrir el gasto para la prestación de los mismos, hecho que genera que cada ayuntamiento tenga que entrar en un esquema de endeudamiento para poder cumplir con sus responsabilidades, situación que obliga a los municipios a depender de la federación para subsistir.

### **1.3 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

Dentro de las asociaciones de individuos, de las que ya se ha hablado, es necesario entender que surgen ciertas necesidades que son las que dieron pauta a la organización en primer lugar, y que sin duda representan aspectos que requiere y que exige la sociedad, se sabe que en la vida municipal existe un ayuntamiento que es el resultado y la materialización de la organización en una unidad administrativa que se encarga de racionalizar los procesos de distribución y gestión de recursos, el génesis de dicha administración se da con el fin de satisfacer necesidades prioritarias para una población.

Es apremiante comenzar a identificar los tipos de necesidades que la sociedad tiene y la manera en cómo se pueden satisfacer éstas para el desarrollo y progreso de la vida municipal, así, dentro de las necesidades de la sociedad existen o al menos se entienden dos tipos muy importantes, una es la necesidad individual que surge en el sujeto y que se suscita de manera particular; esto se refiere a objetos necesarios tales como, alimentación, vestido o calzado; por otro lado se encuentran las necesidades colectivas que para lograr satisfacerlas es necesario el apoyo de toda la comunidad (Mejía, 2002). Este último elemento resulta importante ya que en él se refleja el producto ante el esfuerzo de una organización, se debe tener en cuenta que esto se presenta para dar respuesta a la demanda social y más concretamente a la necesidad de la población.

Es mediante ciertos procesos que se puede llegar a responder a las necesidades conjuntas de la sociedad, para dar respuesta y satisfacción de las necesidades, se debe estar “basados en la obtención de apoyos más importantes y del diseño de mecanismos de actuación donde puedan confluir los esfuerzos de todos aquellos

que estén relacionados con la vida y gestión municipales”(Mejía, 2002: 15), es en éste punto que se comienza a sostener el proceso o mecanismo que debe seguir la sociedad y su gobierno para dicha satisfacción.

Así establecemos una de las primordiales funciones del municipio mediante tipos de procesos para encontrar una vía de satisfacción ante las demandas de la sociedad que día a día crecen con la constante renovación de éstas; se entiende que, “una de las funciones orgánicas y fundamentales del municipio es la de brindar atención a las exigencias colectivas, que van desde la satisfacción de necesidades primarias hasta las de tipo cultural, económico y social; a esta actividad se le denomina: prestación de servicios públicos municipales” (Salazar, 2009: 179).

El servicio público en el municipio aparece como una de las funciones más importantes de la administración pública municipal, es la parte que se hace visible en las acciones de ésta para dar solución y desarrollar la vida en el municipio, para ver por la población que se encuentra dentro de una circunscripción territorial. No cabe duda que es una de las principales obligaciones del municipio el allegar de lo necesario a la ciudadanía y en especial a toda la población que así lo demande, siempre velando por ciertos principios para la correcta prestación.

Es necesario entender que dentro del contexto de la sociedad existen diversas causas por las que la necesidad sale a flote y es de vital importancia solucionarla, dentro de dicha concepción tendremos tanto la social; que no es otra cosa que la relación y organización entre individuos para generar una fuerza y capacidad mayor, y, por otro lado tenemos la causa económica, ya que es ésta la que de manera general no permite que la sociedad por sí misma y sus recursos puedan atender dichas necesidades, por tanto la responsabilidad recae en el gobierno, “desde cualquier perspectiva el servicio público tiene su fundamento en las necesidades sociales, mismas que requieren ser entendidas por los gobiernos. Si el mercado no satisface los *bienes sociales* será obligado el otorgamiento por agentes gubernamentales; [...]” (Mejía, 2002: 27), estableciendo con carácter de obligatorio el conjunto de tareas que se deben desempeñar para la satisfacción

necesaria de la sociedad. De ahí la importancia del federalismo para la búsqueda de la libertad plena para los municipios.

Se introduce entonces la concepción de que es obligación de la administración pública atender la necesidad traduciéndola en un servicio público brindado para poder atender las demandas sociales y la plena satisfacción de ciertos aspectos en el ámbito público para el progreso y el desarrollo de la vida municipal, es por eso que se tratan de establecer diversas concepciones de servicio público para fines de comprender a fondo los alcances de cada visión y el sustento que tienen para la prestación del servicio, José Mejía define dos visiones, el primero es la perspectiva jurídica, en la cual menciona que, “los juristas tienden a definirlo como una actividad del Estado para dar satisfacción a diversas necesidades de interés general, mismas que al no realizarse dejarían insatisfechas o parcialmente satisfechas a esas necesidades” (Mejía, 2002: 27), bajo esta percepción se puede argumentar que la acción que desarrolla la administración pública está sustentada bajo el Derecho Público, como ya se abordó anteriormente, las acciones del municipio están fundamentadas por éste derecho, que brinda la línea de acción en las actividades que el municipio realiza. Otro elemento crucial para conocer las dimensiones de este concepto es el de la percepción del administrador público y el politólogo sobre dicha acción municipal, se establece que “para los administrativistas públicos y científicos políticos, los servicios públicos son los medios con los que el Estado se enlaza con la sociedad en la atención de sus demandas, a través de una actividad continúa, general y extensiva a todo usuario que requiera el servicio, siendo la parte visible del gobierno” (Mejía, 2002: 28), bajo el principio de la materialización de la acción municipal en servicios públicos es que éste argumento permite afianzar las bases de la administración como el gobierno en acción que estipuló Woodrow Wilson.

Ambas perspectivas, tanto la jurídica como la administrativa y de ciencia política, permiten reconocer de manera general la importancia y las bases en la prestación de los servicios públicos para la sociedad, por su parte Salazar presenta una conjunción de ambas perspectivas que dejan llegar a vislumbrar la acción real en

la administración pública apegada al derecho y basada en la necesidad social como primer campo de reconocimiento, por tanto establece que:

Los servicios públicos han sido definidos como toda prestación concreta que tienda a satisfacer las necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública o por los particulares mediante la concesión, arriendo a una simple reglamentación legal, en las que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba presentarse, a fin de asegurar menos costo, eficiencia, continuidad y eficacia (Presidencia de la República, 1978: 37, citado por Salazar, 2009: 179).

Dicha definición permite conocer de manera específica que se requieran ciertos elementos para poder prestar el servicio público, elementos característicos enfocados a cada servicio y que deban cumplir con requerimientos que estén apegados al derecho y, sobre todo, que puedan brindar el servicio de manera correcta con las especificaciones que requiera la prestación de cada uno de éstos. Siendo así, se presenta una constante limitación en la ley y en la práctica debido a que los recursos que obtiene el municipio son etiquetados, ello conlleva a una restricción a la capacidad técnica y la libertad de ejercer el gasto en el ámbito local, “se hace indispensable el adecuar, modernizar y eficientar el sistema o procedimiento tanto de la obtención de recursos suficientes y oportunos, así como la aplicación racional y necesaria [...] del gasto teniendo a la satisfacción de las necesidades de la población” (Senado de la República, 1997: 31).

Se entiende en diversas definiciones que dicha acción debe estar apegada a una especialización técnica para cumplir con procesos que el propio servicio presenta y requiera, una de las funciones que pone en claro dicha postura es la de López, establece que “el servicio público municipal es una actividad técnico-especializada que se realiza de manera general, permanente, regular, uniforme y continua, a cargo del ayuntamiento para satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes del municipio”(López, 2012: 162), esencialmente permite allegar algunos elementos base de un servicio público como esta actividad especializada técnica de la Administración Municipal, bajo los elementos de la generalidad, permanencia, la uniformidad y continuidad, se debe entender que la prestación de un servicio público es compleja y de gran importancia.

Resulta necesario comprender a fondo dichos principios que deben sustentar la razón de ser de los servicios públicos así como poder fundamentar el actuar en dichas atribuciones de la administración pública, es por eso que cada criterio es necesario en dicha resolución, Julián Salazar enmarca al menos ocho de los más importantes y principales para la prestación de los servicios públicos.

Principios:

- 1) **Generalidad:** cualquier habitante de una circunscripción geográfica [...] tiene derecho a ser usuario de servicios públicos.
- 2) **Uniformidad o igualdad:** todos los habitantes reciben la prestación de un servicio en igualdad de condiciones.
- 3) **Continuidad:** la prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse; su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de las necesidades [...].
- 4) **Legalidad:** los servicios públicos se apoyan en un conjunto de normas contenidas en la ley respectiva.
- 5) **Obligatoriedad:** [...] deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, [...].
- 6) **Persistencia:** satisfacer tanto necesidades nuevas como necesidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la población.
- 7) **Equidad:** [...] supone fijar criterios de carácter financiero o que cubran adecuadamente tales gastos de manera equitativa.
- 8) **Adaptación:** la prestación [...] se adapta a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes (Salazar, 2009: 181).

Los principios antes enmarcados contienen tanto la satisfacción de elementos que ya se han tocado como las relaciones sociales; bajo los principios de equidad, igualdad y generalidad, así como el derecho o la ley que debe sustentarlo; se encuentra plasmado en la legalidad y obligatoriedad, así como el aspecto técnico dentro del servicio; que sin duda se establece en los principios de adaptación y en la continuidad. El panorama en cuanto a los principios permite tener claro el alcance y básicamente lo que buscan los servicios públicos para poder desarrollar su objetivo primordial.

Por otro lado, también se debe definir las maneras de prestar un servicio público, que aunque éste tiene que ser satisfecho principalmente por la administración pública, no necesariamente corresponde a ser de manera directa, cabe destacar

que no se entra en una contradicción ya que, aunque el municipio no sea el encargado directo de brindar la prestación del servicio, si es responsable de vigilar y en su caso de castigar a los encargados de brindar el servicio, es decir que el propio municipio (la administración pública) tiene una actuación trascendental en el asunto para la prestación, de ésta forma, la manera de participar en ésta acción puede ser variada, pero busca el mismo fin. Así, López al igual que Salazar presenta las formas de brindar un servicio público, en este caso se adoptan las que brinda el primer autor aunque no cambian mucho en esencia.

Formas de prestación de un servicio público:

- **Directa:** el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta el proceso de prestación del servicio. [...] creación de una unidad administrativa [...].
- **Concesión:** el ayuntamiento cede a una persona física o moral la prestación [...] total o parcial, del servicio público mediante el establecimiento de un contrato. [...].
- **Convenio con el Estado:** se establece un nexo entre el ayuntamiento y el gobierno estatal. [...] instrumento de carácter administrativo que abre la posibilidad para la coordinación de esfuerzos [...].
- **Acuerdos Intergubernamentales:** [...] el gobierno municipal paga a otra instancia (estatal o federal) por el suministro de algún servicio. [...].
- **Organismo descentralizado:** [...] se crea un organismo con autonomía para proveer el servicio. Este órgano administrativo asume la responsabilidad de la producción del servicio, y [...] el cobro del mismo. [...].
- **Empresa paramunicipal:** [...] la prestación del servicio público la hace una empresa, representada por un consejo ejecutivo. [...] recuperación por medio de cuotas y tarifas. [...].
- **Fideicomiso:** mediante el fideicomiso se colocan los recursos financieros en una institución crediticia, que se encarga de administrarlos para generar excedentes que se destinan a la prestación de un determinado servicio. [...].
- **Asociación intermunicipal:** [...] constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público (López, 2012: 165-167).

La prestación de los servicios públicos es importante y se debe tener en cuenta cuál es la modalidad que puede lograr el objetivo y una mejor resolución en los conflictos de las propias necesidades de la población, cabe resaltar que los autores antes mencionados (López y Salazar) dejan en claro que no siempre la administración tiene la capacidad en recursos para satisfacer dichas necesidades,

y que en infinidad de ocasiones se ve en la necesidad de delegar la acción a diversos agentes que puedan brindar la prestación del servicio, es importante subrayar, que la administración pública no se debe deslindar de vigilar que la necesidad se satisfaga y que no existan excesos ni abusos por los particulares involucrados.

Una forma importante de prestación es la asociación entre municipios y, o entre municipios y el gobierno estatal, dicha cooperación permite solucionar problemas o solventar necesidades de una manera más específica y con un alcance mayor para dar respuesta a la población sobre sus demandas, poco se sabe de cooperaciones entre municipios, aunque si han existido, resulta más visible la cooperación entre municipios y Estados, ya que es más una relación de mantenimiento o rescate al municipio que una cooperación verdadera; lo que permite ver una relación escalonada más que una cooperación entre iguales, situación que pone en riesgo los principios del federalismo.

La prestación del servicio público en las administraciones municipales encuentran importantes rezagos, resulta algo alarmante que los problemas y la falta de recursos generen que la sociedad pierda cierta credibilidad sobre sus municipios, se ha expresado que lo que busca la prestación de servicios es la satisfacción de necesidades, la respuesta de demandas que permitan la cohesión social necesaria para el buen desarrollo de la vida en la municipalidad, el objetivo que tienen estas prestaciones se debe enunciar para dimensionar los resultados ante la correcta solución a la necesidad de la población. “La principal función del servicio público municipal es asegurar la convivencia social al interior de la comunidad, y la eficaz prestación del mismo; procurará solidaridad vecinal como consecuencia de las acciones y tareas que realiza el ayuntamiento, en ejercicio de sus atribuciones” (López, 2012: 162) por tanto y una manera de concretarlo es confirmando que existe una crisis en la manera de desempeñar la administración pública, que la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno ha mermado debido a la incapacidad de acción de los municipios ante los problemas o la propia satisfacción de necesidades, se ha percibido en la actualidad que la

Administración Municipal se encuentra en un círculo vicioso poco productivo de resultados, en el cual es palpable la falta de capacidad de las autoridades municipales tanto administrativa, humanas, técnicas como de organización, donde se refleja de manera aplastante la falta de recursos que degenera en una completa pasividad para afrontar y resolver retos (Mejía, 2002). La teoría municipalista busca afrontar estos problemas y minimizar la pasividad del municipio y la relación de subordinación de los ayuntamientos, evitando que se genere el esquema de federalismo jerárquico que en la actualidad impera.

Sin duda los municipios han fallado en cumplir con esta tarea esencial debido a que no concretan ciertos criterios primordiales que, aunados a los principios básicos permitan una manera correcta de dar respuesta y trascender en la atención a la población tanto en necesidades básicas como en las necesidades colectivas, José Mejía establece al menos cuatro criterios indispensables para concretizar dicha prestación:

- a. La organización y vinculación de los elementos disponibles [...]
- b. La determinación de procesos y procedimientos específicos para realizar las actividades concretas que requiere la prestación.
- c. La base jurídico-administrativa que garantice la efectiva prestación [...]
- d. Los instrumentos y mecanismos para alcanzar propósitos objetivos en la satisfacción de las necesidades sociales (Mejía, 2002: 29-30).

El cumplimiento de estos cuatro criterios en ocasiones no se llega a concretar debido a que la organización se ve rebasada por las necesidades cada vez más complejas de la sociedad, la forma y determinación de los procesos resulta errónea, la base jurídica se encuentra obsoleta o peor aún inexistente, y además que los instrumentos y mecanismos sean los incorrectos e insuficientes para dar la respuesta que de hecho la sociedad espera.

Sin lugar a dudas los servicios públicos han de permitir la cohesión y el desarrollo de la vida dentro de la municipalidad, es con base en los procesos y principios bajo los que se debe manejar la administración pública que la prestación de los servicios públicos se puede llevar a cabo, dentro del análisis que debería hacer el gobierno municipal, así, es responsable de tener presente sus capacidades de

acción y la manera en cómo se tiene que prestar el servicio público, de tal suerte que al realizar esta tarea primordial la administración pública materializa y consigue su fin último que es el bien común.

#### **1.4 MARCO JURÍDICO**

En los conceptos anteriores se ha abordado de manera general al municipio y la función vital de la sociedad en éste, así como al papel del derecho y la conformación del Estado a partir de la vida municipal, se ha retomado el desarrollo de diversas actividades, éstas han sido abordadas e identificadas como los servicios públicos, las acciones técnicas son generadas por el municipio para dar respuesta a las necesidades vitales o básicas en la coexistencia para el desarrollo social dentro de lo local, acorde a la teoría municipalista. Pero aún quedan algunos elementos específicos que se deben abordar para entender y conocer a fondo los problemas del comercio informal así como las herramientas con las que cuenta el municipio para poder minimizar dicha problemática; la definición del servicio público de mercados y los agentes que intervienen en ellos son cruciales para entender el contexto, permitiendo responder con acciones sustentadas en la generación de un cambio trascendente en la consecución del fin que es la reducción del comercio informal en un mercado público de la ciudad de Toluca.

Como ya se ha mencionado es necesario conocer las herramientas con las que el municipio cuenta para mermar la problemática en el comercio no reglamentado, es por eso que se toman en cuenta tanto la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos así como el Bando Municipal de la Ciudad de Toluca, como los principales marcos jurídicos más no los únicos, los cuales sin duda brindan pautas generales; caso de la Carta Magna, así como las pautas particulares; caso del Bando Municipal.

##### **1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política nos enmarca normas generales y obligatorias para establecer tanto las responsabilidades y las competencias legítimas de las instancias o más concretamente de las instituciones, también establece las

responsabilidades de los ciudadanos, de los pobladores y los derechos que éstos tienen ante el Estado mexicano. De igual forma el municipio se encuentra dimensionado en cuanto a sus alcances, obligaciones y las funciones básicas que debe desempeñar, por tanto es pertinente enmarcar cómo considera la Carta Magna al municipio, de tal manera establece en su artículo 115 que, “los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, [...]” (Carbonell, 2014: 2000).

Este artículo retoma la idea que se ha abordado al definir al municipio, éste es parte importante para la vida organizada e institucionalizada, resulta ser la parte medular en la vida pública y en la organización del poder público, la base en cuanto a la organización política y administrativa es rescatada del municipio libre, haciendo referencia al respeto en la autonomía del propio ámbito municipal. Por su parte el artículo 40 retoma la importancia del federalismo como forma de gobierno predominante en el estado mexicano:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Carbonell, 2014: 99).

La perspectiva establecida desde la propia constitución brinda principal notoriedad al reconocimiento del municipio, por consiguiente es crucial reconocer lo que el Estado le faculta a éste como parte de sus acciones fundamentales encaminadas a la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, es así que la Ley fundamental de México establece en su fracción tercera que en cuanto a los servicios públicos que el municipio debe brindar; salvo en ocasiones especiales, se encuentran a su cargo las siguientes:

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B) Alumbrado público.

- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D) Mercados y centrales de abasto.
- E) Panteones.
- F) Rastro.
- G) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito (Carbonell, 2014: 203).

Aunado a lo anterior se debe reconocer que en muchos de los servicios se encuentran limitados debido a la deficiencia municipal, y su total apego a esferas superiores de gobierno como lo es la federación o las entidades federativas, en el contexto el fortalecimiento municipal lo que se busca mejorar de manera apremiante es la capacidad administrativa y de acción de instancias encargadas para la correcta prestación de los servicios públicos (Senado de la República, 1997).

Estas acciones técnicas establecidas en función de la obligación del municipio para satisfacer las necesidades sociales, tiene el fin de cumplir con objetivos en la reducción de la desigualdad social, permitir el acceso a las oportunidades que el municipio puede desarrollar, así como minimizar problemas que la población tiene día con día, se retoma que en ocasiones el mercado no satisface o no brinda los satisfactores básicos sino, que, puede generar una brecha mayor y es obligación de los agentes gubernamentales reducir en cierta medida dichas desigualdades (Mejía, 2002). Es por eso que muchos de los servicios citados por la Constitución giran en torno al desarrollo tanto de la infraestructura, pasando por el desarrollo económico y la seguridad pública, hasta llegar a la satisfacción de necesidades recreativas y de esparcimiento del individuo.

El Derecho Público empodera y legitima las actividades técnicas de la administración pública municipal, obviamente al encontrarse plasmado en la Constitución traduce el hecho de que la ley establece sus alcances, y por consiguiente permita el pleno ejercicio legal con el fin de servir a la sociedad; por tanto resulta pertinente subrayar lo que establece la fracción segunda del artículo 115 constitucional sobre la personalidad que tiene el municipio, “los municipios

estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley” (Carbonell, 2014: 204).

El municipio sustentado en la Carta Magna cuenta con distintas facultades que le permiten establecer su propio marco normativo para las actividades administrativas que permitan el correcto desempeño de sus funciones, en el cual se va especificar la estructura general del ayuntamiento y éste a su vez permitirá enfocarse de manera particular a la prestación de servicios públicos, por tanto se estipula que:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (Carbonell, 2014: 202).

Las funciones generales y fundamentales de los reglamentos y en específico el Bando Municipal son el establecer “las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, [...] con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad” (Carbonell, 2014: 202), entre algunas que permiten un mayor control, organización y colaboración entre los municipios.

Una vez establecidas las generalidades constitucionales es necesario pasar a las normas particulares que ya se han mencionado y que sin duda permitirán dimensionar al real alcance del ámbito municipal en cuanto a sus normas administrativas para el buen gobierno y al trascendencia de su actuar.

#### **1.4.2 Bando Municipal de Toluca**

Este reglamento establece las disposiciones de manera más particular y enmarca las facultades y la organización del ayuntamiento de manera más detallada y buscando la cordialidad y la gobernabilidad al interior del municipio, por tanto permite instaurar fundamentos para el desarrollo de la convivencia y la

coexistencia entre individuos así como la participación y el dialogo constante con las autoridades municipales para fomentar el crecimiento y evolución así como el progreso positivo de la vida que se gesta al interior de la municipalidad.

En el marco de las normas para el desarrollo de las atribuciones es necesario establecer lo que dictamina el artículo primero del Bando Municipal para conocer y aterrizar la función y relación con la sociedad, es decir el fin que pretende esta normatividad para sustentar el desarrollo de su población:

**Artículo 1.** El Bando Municipal de Toluca es de orden público y tiene por objeto determinar las bases de la división territorial y de su organización administrativa, señalar los derechos y obligaciones de la población, la prestación de los servicios públicos municipales y establecer las bases para su desarrollo político, económico, social y cultural, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...] (H. Ayuntamiento de Toluca, 2014: 5).

La característica primordial que es necesario resaltar es que a través de la prestación de los servicios públicos como objeto de la administración pública municipal, busca el desarrollo tanto político, económico, social así como el cultural; sin duda, lo que es apremiante en términos de esta investigación es enfocarse tanto en el impacto social y económico ya que son estos principales aspectos los que permitirán entender el fenómeno del comercio informal que se presenta como una problemática fuerte en el municipio de Toluca. Fundamentando bajo el concepto de los servicios públicos, además de la visión y concepción de las leyes sobre la obligación municipal de realizar dichas acciones, se puede particularizar el enfoque sobre el estudio del servicio público de los mercados, como una contextualización para concebir, conocer y profundizar sobre el problema del comercio informal en uno de los mercados principales de la ciudad de Toluca.

Por consiguiente, según lo previsto en la gaceta municipal orientándose en el desarrollo de la sociedad y el ambiente económico de los individuos, se puede determinar que uno de los fundamentos del ayuntamiento en estos puntos se encuentra en el artículo octavo que estipula sobre “los planes, programas y

acciones transversales de la autoridad municipal que integrarán en su conjunto el Municipio educador son siete: [...] VI. Recuperación de espacios públicos; [...]” (H. Ayuntamiento de Toluca, 2014: 10). Enfocado a este artículo, solo se hace referencia a la recuperación de espacios que son públicos ya que es el principal problema ante la invasión del comercio informal, y es crucial enfocar esfuerzos y recursos para el cumplimiento de este punto vital.

Al respecto se acentúa este punto y se profundiza con la definición de acciones o mejor dicho estrategias para la recuperación de los espacios públicos, que no solo se encuentran invadidos por el comercio informal aunque si predomina esta práctica sobre otras actividades, de tal suerte que se desarrolla el punto seis del artículo octavo que enmarca lo siguiente:

**VI. Recuperación de espacios públicos.** Para ser un Municipio educador, la permanente recuperación de espacios para la convivencia familiar constituye la base para construir una ciudad que se viva y disfrute, por ello promoveremos:

A) [...]

B) Reordenar el comercio informal mediante mecanismos que coadyuven a su formalización comercial; y [...] (H. Ayuntamiento de Toluca, 2014: 13).

Una vez introducido el fortalecimiento social que encierra este punto da un paso vital hacia el desarrollo económico como una vía de solución y de crecimiento social que desemboca en el propio fortalecimiento del municipio. La manera de lograr dichas estrategias es por medio del servicio público, es decir, que la forma de reducir el comercio informal es a través de éste que se encuentra enmarcado de manera constitucional como el de “mercados públicos y centrales de abasto”, según entendemos, y lo establece la Carta Magna, la prestación de los servicios públicos es obligación del municipio, y en el Bando Municipal de Toluca también se reconoce la prestación de los servicios, en particular el enfocado a los mercados, en su artículo 46 versa sobre los servicios que tiene que brindar, y en el número cuarto establece lo relacionado a el servicio que se ha discutido. Si bien se busca introducir a un sistema formal, solo se da un ámbito de control ya que para contribuir a los impuestos es necesario estar registrado en hacienda lo cual es concerniente sólo a la federación

Por su parte en el artículo 47 resalta la manera de prestar el servicio público, dichas maneras ya se han planteado de forma detallada y en el bando se reconoce que dentro de éstas se encuentran la prestación directa, concesionada, o descentralizada (H. Ayuntamiento de Toluca, 2014), en el caso de los mercados se encuentra como una prestación directa del ayuntamiento.

Una de las partes que resulta sustancial establecer y reconocer en la amalgama social y la del desarrollo económico, es la Dirección de Desarrollo Económico que tiene la función de velar por el crecimiento integral de la empresa y el comercio, generando como producto básico el crecimiento social y la mejora constante de empleos para el desarrollo sustancial en las actividades económicas que el individuo tiene la necesidad de efectuarlas.

En el capítulo tercero enfocado al desarrollo económico del municipio, y como principales atribuciones de la dirección con el mismo nombre se estipula en una primera fracción que es de su competencia:

1. Diseñar, promover y fomentar políticas de desarrollo económico y competitividad que atraigan inversiones productivas al Municipio y generen empleos remunerados, mediante el fortalecimiento de la alianza estratégica entre el gobierno y los sectores social, académico y empresarial; [...] (H. Ayuntamiento de Toluca, 2014: 42).

En términos generales busca el fomento de la actividad comercial el crecimiento y el desarrollo de la misma, ya que puede brindar permisos para el desempeño de actividades comerciales para poder mermar la práctica del comercio informal y poder establecer criterios o estrategias para introducir al comercio oculto a la formalidad dotándolo tanto de derechos como de obligaciones, el ambiente que puede aceptar dicha inserción de los individuos al comercio formal es el de los mercados, por consiguiente se necesita abordar de manera particular la concepción del servicio de mercados públicos.

## **1.5 SERVICIO PÚBLICO DE MERCADOS**

El servicio público de mercados es sin duda uno de los más importantes para la sociedad, ya que permite la acción comercial para minimizar las brechas económicas entre los habitantes, al mismo tiempo que permite satisfacer necesidades básicas ante el intercambio de productos, así, este servicio público es una acción técnica que se encamina hacia la solución de problemáticas de la sociedad, ya que como se ha abordado, es el objetivo que tiene la prestación de los servicios. Cabe retomar de manera particular que el servicio público de mercados le corresponde directamente al ayuntamiento, tanto generarlo como administrarlo si es de su observancia directa, dicho servicio debe contar con reglamentos y disposiciones como las que se encuentran en el Bando Municipal de Toluca, dichos reglamentos también permiten delimitar e identificar a los agentes de los mercados, tanto comerciantes como otro tipo de actores económicos que ejerzan el comercio, claro con estricto apego a la normatividad imperante. Se señala en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los mercados y centrales de abasto son un servicio público, cuya prestación es responsabilidad de los ayuntamientos, dichos instrumentos de comercialización son vitales ya que forman parte de la infraestructura de los sistemas municipales para el abasto. De tal suerte que la función de regulación en los tres niveles de gobierno y la coordinación de los mismos deben posibilitar el establecimiento de unidades de comercio más modernas, que permitan lograr un óptimo de eficiencia en la distribución de distintos productos básicos (INAP, 1986).

Lo anteriormente expuesto enfatiza la acción municipal con un estricto apego al Derecho Público en la búsqueda del bien común, se retoman las normatividades tanto generales como particulares que son la Constitución y el Bando Municipal para sustentar dicha investigación y para entender de manera concreta este apartado en particular.

El servicio público referido es crucial en la vida municipal, tanto para los ciudadanos que acuden a los establecimientos en la búsqueda de productos, es

decir, los consumidores, así como para los productores o los que acuden a dichos lugares para vender sus productos, ya que como se mencionó, el intercambio comercial es lo que predomina para el desarrollo social y económico gestado en dichas áreas. “El servicio público municipal de mercados y centrales de abasto es de gran importancia para la población del municipio, [...] a través de éste se realiza una adecuada distribución de productos alimenticios básicos dentro del territorio nacional” (INAP, 1986: 13) se engloba al territorio nacional ya que, aunque es una actividad que surge en el municipio, y es éste quien la regula, existe una red nacional de productores que exportan e importan los productos en las entidades federativas con motivo de un crecimiento económico de los fabricantes, dicha actividad se hace también y con la misma frecuencia entre los municipios; es el caso de los tianguis en el Estado de México.

Pero cuál ha sido la participación concreta de los municipios en relación al servicio de mercados, sin duda le permite interactuar con los agentes del medio ya que se sustenta en la ley, ésta brida sus alcances y a su vez permite actuar para la generación de áreas de comercio o en la creación de la propia normatividad que los mercados deben tener al interior, Mejía enmarca algunos elementos que deben ser resaltados en cuanto al papel municipal, y dice que:

La actividad principal de los gobiernos municipales [...] ha sido la construcción de los mismos, tendiéndose a una privatización en relación con la operación y la propiedad final, lo cual descarga funciones y actividades del ayuntamiento y permite exigir, mediante reglamentos, el buen acondicionamiento de los mercados y lugares orientados a la comercialización. (Mejía, 2002: 52)

Si bien se hace mención de la privatización en el servicio, ésta se puede dar de manera poco común, ya que se encuentra más enfocado al establecimiento o delegación de ciertas responsabilidades para los usuarios en el mantenimiento del espacio, con apoyo del gobierno municipal en cuanto a los arreglos en infraestructuras, etc. El constante mantenimiento del servicio se concede a los usuarios de áreas de comercio para minimizar la carga, de tal suerte establecen una administración particular en los mercados que tiene el papel de hacer

funcional la comunicación entre los integrantes o agentes comerciales y las autoridades municipales.

Sin duda dicha práctica permite un gran margen de acción a las autoridades, o por lo menos les permite dimensionar los problemas que surgen al interior de dichas áreas comerciales, los espacios habilitados para el comercio tienen directamente un encargado de administración que debe buscar la correcta solución en el mantenimiento de los mercados, de tal suerte que “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 [...] (INAP, 1986: 14).

El desarrollo de este servicio público se encamina a hacer funcionales las áreas de comercio y principalmente a responder las demandas sociales para la satisfacción de algunos elementos trascendentes en el propio crecimiento en la vida del municipio, por tanto la operación de los servicios en los mercados permite:

- a) Articular las fases de la comercialización, que son: producción, distribución y consumo.
- b) Realizar la comercialización al detalle y mayoreo, [...] precios accesibles para la mayoría de la población.
- c) Fomentar un abasto oportuno de productos básicos [...] y a precios adecuados para la mayoría de la población.
- d) Incrementar la disponibilidad de productos, conservando sus características originales y propiedades nutricionales. (INAP, 1986: 13).

Se hace imperante la necesidad económica de la sociedad así como la apertura hacia la práctica de dichas acciones en el consumo y venta de productos, que se materializa en el intercambio sustancial de las mercancías, por consiguiente se debe buscar la operación eficiente y eficaz en los mercados para considerar así una correcta prestación del servicio público.

### **1.5.1 Mercados**

Los mercados se pueden entender como áreas de venta o espacios habilitados para el comercio de mercancías, éstos se encuentran apegados a la normatividad

para el correcto desempeño de las actividades comerciales que ahí se gestan, de manera que se compone de agentes que desempeñan dicha actividad, una característica primordial es que se concentra el intercambio de dichas mercancías en un área común para toda la sociedad.

Se establecen dos definiciones de lo que significa un mercado público, (Santos, 2006: 9) enmarca que “los mercados surgen de una demanda social, [...] son ubicados en un área común a todos los habitantes, teniendo como fin servirles al concentrar los productos que necesita la población en un solo lugar en donde acude a surtirse”, se fundamentan así las acciones comerciales básicas para el sustento. Por su parte también se establece un argumento más abocado a la participación de la Administración Municipal que enmarca lo siguiente:

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; [...] 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. (INAP, 1986: 17).

El anterior argumento engloba los elementos a los que se debe enfocar el ayuntamiento con respecto a la prestación del servicio, así como la relación de los agentes y la organización para la distribución o abastecimiento de dichas áreas que permiten y fomentan el comercio para el desarrollo.

El mercado como un instrumento de apoyo a la economía familiar permite conocer y tener presente la relación directa que existe entre las oportunidades de trabajo y el desempleo con los agentes que participan en las prácticas de economía y que se organizan al interior de éste, “el mercado municipal representa, además, un instrumento donde se establece una relación más directa con las economías familiares y donde se manifiestan las virtudes o defectos del sistema comercial, [...] es conveniente una organización adecuada del mercado, [...]” (INAP, 1986: 17). Lo anterior conlleva a mencionar un aspecto importante sobre la organización de los mercados para la correcta prestación del servicio, es mediante

diversos requisitos que se permite la participación o ingreso de un comerciante al área de un mercado o también denominado como locatario, ya que de ser en algún otro caso se le denomina con otra clasificación.

El carácter de los comerciantes puede ser permanente o tianguista. [...], para poder realizar sus actividades deberán considerar los siguientes aspectos:

- Registrarse en el padrón de comerciantes del municipio y hacer su referendo 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.
- [...] tener licencia sanitaria y de funcionamiento expedida por las autoridades correspondientes.
- [...] cubrir los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a que sean sujetos” (INAP, 1986: 23).

Cabe destacar que los últimos requisitos son importantes para tener claro que los comerciantes deben contar o cumplir con ellos para pertenecer al comercio o en su defecto que se encuentren en calidad de comerciante informal, ya que sin los permisos ni los pagos por concepto de derechos se cae directamente en la práctica no regulada del comercio.

La relación que existe entre los mercados y el comercio informal es que el mantenimiento de éstos permite un ambiente de competencia y acceso a fuentes de empleo visibles y reguladas para generar un desarrollo económico en apoyo a lo familiar, permitiendo que los comerciantes informales puedan tener un medio de distribución de mercancías regulado y completamente visible para el ayuntamiento. Se debe tener presente que este servicio busca de manera continua la competitividad y la funcionalidad, generar las oportunidades necesarias de la competencia y el libre acceso al trabajo de los agentes comerciales involucrados. (Mejía, 2002). De tal suerte que se debe profundizar y conocer la condición de los agentes que se encuentran dentro de la acción en el comercio al interior de los mercados.

## 1.5.2 Agentes de los Mercados

En la construcción del concepto de los mercados se ha introducido el término de agentes comerciales, éstos son todas aquellas partes funcionales o elementos integrales en la práctica del comercio y, que, sin duda son las piezas que dan vida a la relación e intercambio dentro de los mercados públicos, los agentes son entendidos como los entes que participan activamente en el intercambio de mercancías dentro de un espacio habilitado para ello, de manera general se puede entender como los proveedores o vendedores y los consumidores potenciales o clientes compradores.

Si bien dentro de dichos intercambios y relaciones comerciales gestadas en los espacios públicos de comercio podemos encontrar un tipo de cliente con diversas necesidades, no se puede decir lo mismo de los comerciantes, ya que éstos tienen una diferente clasificación según su condición y los permisos que tengan para realizar la actividad comercial.

Por tanto se reconocen diversos actores que pertenecen a la organización de los mercados, tanto en el ejercicio o práctica del comercio; ya mencionado, como en la administración y la organización del mismo, la parte medular es enunciar a los actores que pertenecen al comercio o a la variedad de vendedores en éste:

- A. Comerciante Permanente: es la persona que ejerce el comercio en un lugar fijo, establecido en los mercados [...] o en aquellos lugares que determinen las autoridades municipales por tiempo indeterminado, como con los locatarios [...].
- B. Comerciante Temporal: es aquel que habiendo obtenido la autorización correspondiente, ejerce el comercio en un lugar fijo dentro de los mercados [...] 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 del 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, [...] los cuales están obligados a pagar un derecho a la tesorería municipal por ejercer su actividad (INAP, 1986: 24).

Se debe incluir en dicha categoría al comerciante que no se encuentra regulado; es decir que no goza de derechos ni de obligaciones con el municipio, entendiéndolo como comerciante informal o ambulante, que se caracteriza por los elementos antes expuestos y porque no realiza ningún pago de derechos, o éste no es sujeto de los elementos ya citados para alcanzar la condición de comerciante establecido.

La importancia de prestar de manera adecuada el servicio público de mercados conlleva a fomentar un desarrollo mutuo en el ámbito económico, ya que muchos de ellos proporcionan un beneficio tanto para la población que compra los productos básicos de consumo a un bajo precio como para el ayuntamiento, ya que permite allegarse de recursos mediante el cobro de derechos a los comerciantes.

[...] existe una 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:

1. 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.
2. 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. (INAP, 1986:14).

Por tanto debe considerarse la inversión o apostar a los mercados públicos y su crecimiento ya que algunos de ellos resultan auto sustentables, y representan una ganancia para el propio ayuntamiento, sin mencionar que, reducen el esquema de vendedores sin licencia y permiten al mismo tiempo satisfacer necesidades primarias de consumo para los habitantes o vecinos que acuden a estas áreas de comercio. Se puede lograr un desarrollo económico y social en los mercados por medio de la correcta prestación de éste servicio público, con miras a un fortalecimiento tanto económico para el municipio, como para el desarrollo y crecimiento de la familia a través del comercio.

## **CAPITULO II EL COMERCIO INFORMAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL MERCADO LIC. BENITO JUÁREZ GARCÍA DE LA CIUDAD DE TOLUCA.**

### **2.1 ANTECEDENTES DEL COMERCIO INFORMAL.**

Se suele pensar que la economía informal se da de manera poco casual en momentos de crisis, que la práctica de venta o comercialización oculta solo se puede dar en un momento de difícil proceso económico, y en cierta medida es así, sale a relucir la práctica para una estabilización económica a nivel familiar o personal, pero se debe de tomar en cuenta el contexto y la situación general del país en donde se encuentre inmerso el individuo y su familia para entender la necesidad de entrar en la condición de la informalidad.

Por consiguiente se hace más fácil identificar la economía informal si se conoce la condición económica general que tiene algún país, ciertamente esta práctica es regulada en la actualidad y depende invariablemente de la globalización, ya que los estándares de empleo, así como la normatividad del mismo se plantean de manera internacional, lo que generaliza la participación de los individuos en la economía. Se abordarán medidas o estándares económicos en esta sección, ya que se expresará de forma tanto cuantitativa como cualitativa la condición que origina o con la que se entiende al comercio informal, así las condiciones del país son puestas en relevancia tanto en datos económicos como en las interrelaciones con los individuos. De tal manera, “se suele encontrar tradicionalmente una informalidad persistente en las economías en desarrollo y emergentes (Bacchetta et al. 2009: 24),

Es verdad que la crisis económica es una de las principales fuentes de las prácticas ocultas en el comercio pero, se debe tener presente que la economía informal solo se acentúa en este tipo de escenarios, ya que el este comercio ha existido desde la gestación de las interrelaciones, la agrupación del humano y el intercambio de productos para su supervivencia resulta ser el antecedente de la economía actual, y se debe observar que dichos intercambios no estaban regulados, simplemente se gestaban como la propia interacción; es mucho

después, ante el reconocimiento del ciudadano con sus derechos y obligaciones que se genera la regulación del comercio para establecer impuestos o contribuciones por las mercancías distribuidas, solo entonces se habla del comercio formal, para establecer una correcta interpretación de los datos encontramos que se realiza el primer estudio en la década de los 70, cuando en los países desarrollados se refleja la existencia de un crecimiento del subempleo, una práctica que aumentaba en las sombras, básicamente se hacía la distinción en primera instancia de los trabajadores asalariados y los que trabajaban por cuenta propia, así se contemplaba una pluralidad de realidades tanto económicas y políticas como sociales, respondiendo a realidades que correspondían al entorno del trabajador (Bacchetta et al. 2009).

Se puede llegar a la división en el estudio sobre el comercio informal, sosteniendo que éste ha existido desde tiempos ancestrales en el devenir del hombre, o que muy por el contrario se ha creado el nuevo concepto a través de la división y asignación formal del trabajo; lo que se puede establecer en primera instancia es que los propios antecedentes del comercio informal son difíciles de precisar, ya que las prácticas económicas son antiguas, y ésta tiene en común una relación directa con las propias redes sociales o interrelaciones de individuos y familias que buscan la subsistencia, tanto en el actual modelo económico como en los anteriores que se vivían, se debe tener presente que la búsqueda de la subsistencia es inherente al ser humano, por consiguiente los métodos para alcanzarla son igual de antiguos que éste. Por otra parte la globalización ha sido un elemento crucial para el desarrollo del comercio informal ya que, “los trabajadores que ingresan al mercado de trabajo encuentran con frecuencia más fácil conseguir empleo ocasional, en la producción doméstica o sin contratos formales o sin acceso a la seguridad social [...]” (Bacchetta et al. 2009: 23), teniendo como base la demanda en el mercado de trabajo el individuo se ve orillado a trabajar por su cuenta ya que no es capaz por si solo de satisfacer sus necesidades y por consiguiente se ve relegado a un comercio oculto.

### **2.1.1 Definición de economía formal**

Para poder medir un parámetro real de lo que conlleva la economía oculta en sí, es necesario conocer el ámbito opuesto que permita delimitar el alcance tanto de una esfera sin llegar a caer en la otra, se debe tener muy presente que la distinción en esta práctica no es muy visible dentro del propio comercio, en ocasiones no es ni siquiera visible para la propia autoridad municipal que gesta los permisos concernientes; y si bien las puntualizaciones que se hacen para diferenciar la economía oculta y la economía formal son muy concretas y en ocasiones fáciles de razonar, en el sentido estricto de la práctica y llevado a un campo más profundo de entendimiento, esto no es así.

Enfrentando el primer aspecto de la definición parcial de la economía informal se podría caer en la acción de suponer que lo contrario define bien a la práctica de la economía formal, es decir, si sabemos que la economía oculta se desenvuelve sin un permiso, es razonable suponer que la economía formal se mueve bajo el ámbito del permiso para ejercer una acción comercial, en el caso concreto del estudio; lo anterior es cierto y no se cae en el campo del error, pero sí se profundiza en el estudio se puede llegar al cuestionamiento de qué es formal y qué no lo es.

Si bien se desarrolla a continuación la definición de la economía informal bajo tres elementos teóricos considerados, éstos no son todos los elementos a contemplar, más bien son postulados generales que pueden llegar a representar la realidad visible del problema, algunos no llegan a ser observables para el gobierno y representan un peligro para las instituciones, porque básicamente la práctica no está sustentada en algo sólido y cambia a una velocidad tal que las instituciones del Estado no pueden alcanzar, tampoco cambiar y mucho menos erradicar; casos en los que la sociedad mexicana lo ha comprobado y ha observado dicho desempeño por parte del Estado.

Los elementos que se nos pueden brindar también para medir la formalidad en la economía son, tanto el salario establecido y regulado, así como prestaciones que

la ley les asegure para desempeñar su empleo y más aun siendo visible para la retribución al Estado (impuesto sobre la renta), por su parte “La distinción de Hart entre oportunidades de empleo formales e informales se basaba en la diferenciación entre el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia” (Hart, 1972, citado por Bacchetta et al. 2009: 45), asumiendo que dicho empleo por cuenta propia genera ganancias que no son reportadas, por consiguiente no son visibles.

El reporte de ingresos al Estado es una manera de contemplar a la economía como formal, ya que se le retribuyen a éste impuestos que permitan visualizar la situación económica del individuo, familia o asociación y que de esta forma transparenta la actividad, dejándola visible y al mismo tiempo regulada, lo que le permite al individuo de manera simultánea estar protegido por la ley, una acción que va en dos vías; otro elemento que distingue a la economía formal, es brindar parte de la ganancia como retribución para que el propio sistema económico le pueda brindar las condiciones de crecimiento y desarrollo con protección de la ley; elementos que la economía informal no puede brindar. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha gestado un programa para cumplir con dicho pacto de dos vías, bajo el discurso propuesto promete estabilidad económica al emprendedor si este se registra en un sistema para reportar su ingreso, lo cual le generará oportunidades de empleo; dicho programa se establece como el Régimen de Incorporación Fiscal, el cual permite registrar al trabajador al sistema de contribución al cual es su obligación como ciudadano pero lo introduce de una manera más sencilla, así se busca regular la parte informal (SHCP, 2015), dicha atribución sería vital si el municipio recibiera dicha retribución en la búsqueda de la regulación de los comerciantes, así como en incentivar una cultura de formalidad, con libertad hacendaria para establecer sus tasas de cobro, abonando a la teoría del municipalismo se argumenta lo siguiente:

El municipio debe proveerse de los recursos necesarios para la eficaz y adecuada prestación de los dominios, y el propio ordenamiento fundamental determina las normas básicas mediante las cuales las autoridades municipales podrán recaudar tributos para este efecto, surgiendo así un verdadero régimen fiscal de carácter Municipal con el objeto primordial de la prestación del servicio público municipal, (Senado de la república, 1997: 42).

Como ya se ha hecho mención, se pueden puntualizar dichos elementos de una manera sencilla, pero ante las acciones de comercio que se gestan no es claro cuando se habla de estar dentro de la formalidad, ya que incluso al desempeñar un trabajo, ganar una remuneración y no reportarla ante una autoridad pagando un impuesto sobre la renta se estaría hablando de informalidad ya que son relaciones de trabajo familiares por las cuales se obtiene una percepción y esta no genera ni derechos y no se apega a obligaciones. Dichas relaciones familiares de empleo se inmiscuyen en la acción propia de la economía informal, elemento que es crucial definir a detalle.

### **2.1.2 Definición de economía informal**

La economía informal es un problema que existe en gran parte de los municipios o en las ciudades donde la tasa de desempleo es muy alta, se presenta de manera frecuente en las personas que tienen recursos limitados que, buscan alternativas de subsistencia o sobrevivencia refugiándose como última alternativa en la economía informal. “Todas las actividades económicas legales e ilegales, de mercado y fuera del mercado, monetarias y no monetarias que en su totalidad o en parte escapan a las normas institucionales que regulan las transacciones económicas que no son registradas en los datos estadísticos nacionales” (Chiarello, 1994: 187)<sup>1</sup>. Las prácticas de la economía informal se encuentran fuera de la vista de las instituciones, por consiguiente fuera del alcance de la ley.

Cabe resaltar que el actual modelo económico capitalista y la competencia productiva tan voraz que se encuentra vigente en nuestra sociedad y nuestro modo de producción ha generado un incremento desmedido de personas

---

<sup>1</sup> Autor perteneciente a la siguiente bibliografía: Millán, Rene. Comp. (1994). “Solidaridad y producción informal de recursos. La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial. México. UNAM.

desempleadas que se desplazan hacia la economía oculta. Hay actividades marginales que han reaparecido en forma masiva dentro de las ciudades como única alternativa de subsistencia para un grupo cada vez más amplio de la población, estas actividades se han conformado en el ámbito del comercio ambulante en una pequeña escala (Rodríguez, 1988), más aún si escapa de las manos de los municipios la capacidad de regular a sus mercados, no solo de someterlos a un control, sino que puedan contrarrestar la informalidad con su normatividad y sus límites, sin depender de un órgano más grande, general y más extenso, sino que sea una relación coordinada entre éstos.

No es posible considerar que las administraciones municipales actúen aisladamente, la práctica del federalismo exige la coordinación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno y la inducción de la participación de sectores privado y social para superar los retos que las circunstancias imponen, (Senado de la República, 1997: 30).

Si bien es cierto que la economía informal resulta ser un problema para las instituciones, también es una alternativa y una respuesta a ciertas necesidades de los individuos que no cuentan con un empleo o con medios para subsistir debido a las diversas crisis económicas que aquejan la estabilidad familiar, gran parte de la práctica de la economía informal se encuentra girando alrededor de la estructura familiar y de las redes sociales (Chiarello, 1994)<sup>2</sup>. Se tiene presente que cuando la situación económica se localiza en crisis es recurrente acudir a la familia como apoyo para explotar los recursos disponibles para la subsistencia de los individuos que se hallan insertos en la estructura familiar, después de todo la familia y las redes sociales son un importante amortiguador para resistir y superar las adversidades económicas de la sociedad postmoderna.

Se perfila entonces un importante actor como asociación económica, la familia y también la acción de redes sociales, como distribución y comunicación entre los agentes involucrados en esta práctica, tanto proveedores como consumidores, generando ambas un amortiguador para la crisis económica, su función, al menos

---

<sup>2</sup> Autor perteneciente a la siguiente bibliografía: Millán, Rene. Comp. (1994). "Solidaridad y producción informal de recursos. La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial. México. UNAM.

desde este punto de enfoque resulta ser positiva debido a que funge como respuesta a un problema que va en aumento, “la economía oculta [...] cumple con una función estratégica como amortiguador informal del desempleo abierto que se ha estado incrementando en forma proporcional a la crisis económica, [...]” (Rodríguez, 1988: 2)

Una vez ingresado en este punto en donde se considera a la economía informal como algo positivo<sup>3</sup> debido a las múltiples acciones que en su naturaleza se encuentran para brindar estabilidad al individuo en un núcleo familiar de cara a las crisis económicas, también Chiarello (1994)<sup>4</sup> establece que se considera a la economía informal como un fenómeno positivo bajo el argumento de las capacidades y soluciones que desarrollan los individuos para resolver las actividades económicas que existen en el sector informal, generando la oportunidad de involucrarse en ciertas relaciones de reciprocidad gratificantes y personalizadas que contrastan con las burocracias y enajenantes típicas del sistema formal, así ante la incapacidad de la economía formal de satisfacer las necesidades de los individuos y el papel de la informalidad para brindar una solución a la falta de las necesidades da origen a lo que se ha llamado “el mito del sistema informal”.

Se esbozan hasta este punto algunas causas que generan el deslizamiento hacia la práctica de la economía oculta pero existen otras incluso que tienen una relación con el Estado y la administración, se enfatiza de manera importante los altos costos del trabajo del sector formal, las elevadas tasas impositivas marginales y los costos administrativos que implica tratar con el Estado, por lo que se hace más atractivo para quienes están dentro de la economía formal transferir todas, o más comúnmente una parte de sus actividades a la economía subterránea (Gershuny, 1994)<sup>5</sup>, ya que si el individuo cuenta con un empleo

---

<sup>3</sup> Considerándolo así debido a que permite satisfacer necesidades que de la manera formal no se han logrado cumplir o cubrir para la subsistencia del hombre.

<sup>4</sup> Autor perteneciente a la siguiente bibliografía: Millán, Rene. Comp. (1994). “Solidaridad y producción informal de recursos. La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial. México. UNAM.

<sup>5</sup> Autor perteneciente a la siguiente bibliografía: Millán, Rene. Comp. (1994). “Solidaridad y producción informal de recursos. La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial. México. UNAM.

estable y bien remunerado se encontrará inmerso por completo en la economía formal, de ser el caso contrario o en una condición media, estará completa o parcialmente desempeñando prácticas de ambulante o comercio informal.

Por otro lado el punto de vista negativo que manejan diversos teóricos apunta un mayor impacto hacia las instituciones tanto en ámbitos de política, economía y sociedad, representa entonces un punto a favor de reducción de la economía oculta, de tal manera que desde el punto de vista social los empleos del sector informal son poco permanentes e inseguros ya que su práctica no está sujeta a normas de salubridad ni de seguridad, los servicios formales, de salud y de educación son accesibles solo a trabajadores del sector formal, la sola existencia de la economía informal provoca una ruptura en la ley y el orden establecidos, (Gershuny, 1994)<sup>6</sup> Cabe destacar que las implicaciones legales y sociales que se desencadenan de la economía informal deben ser erradicadas por el peligro latente que generan al resto de la población; en este sentido el ámbito local se ve sujeto a las implicaciones legales que maneja la federación o las entidades federativas.

El impacto político que tiene el desempeño de la economía subterránea resulta en entorpecer los procesos y generar brechas de desigualdad entre la sociedad ya que no todos cumplen con el pago de impuestos (establecidos por la federación) y derechos (establecidos por el ayuntamiento), además de que el incremento del problema conlleva a generar nuevas políticas y recibir una mayor demanda de la sociedad. La práctica de la economía informal crea formas de discriminación y marginación social que provoca graves conflictos, por lo que, se trata de brindar una respuesta, de igual forma difundir que el sector informal como una posible solución es espontánea y descentralizada, que se traduce en problemas de política social, por tanto, se busca aminorar los efectos de discriminación, de compatibilidad y coherencia con políticas nuevas sobre la intervención, orientadas

---

<sup>6</sup> Autor perteneciente a la siguiente bibliografía: Millán, Rene. Comp. (1994). "Solidaridad y producción informal de recursos. La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial. México. UNAM.

a brindar apoyos sociales, aspectos donde el municipio debe ser el principal promotor y no el nivel federal, tal y como se hace en la realidad mexicana.

De manera general el punto de vista negativo de la economía informal se da por tres razones:

1. Porque es una práctica que esta fuera de la vista del gobierno y de todos los controles formales; considerando a lo gubernamental como positivo.
2. Porque su existencia representa un peligro a las instituciones públicas y la legitimidad de éstas.
3. Porque la práctica y tratados que se desarrollan en ella son cambiantes, imprevisibles y volubles (Chiarello, 1994: 217).

Ante las dificultades que devienen de la crisis, el Estado debe revalorar su posición brindando respuestas oportunas y eficaces; al igual que los ayuntamientos respectivos, y el modo de actuar con el que se debe dirigir a la economía informal, debe buscar la solución conjunta y vislumbrar los aspectos negativos y los aspectos positivos que permitan insertar al trabajador en un sistema de economía formal y visible, que le permita cubrir el monto de los impuestos o cobro por concepto de derechos, así el gobierno municipal debe generar cambios de manera sustancial para velar por los intereses de la comunidad y en específico de las familias o individuos de escasos recursos que son los que comúnmente desempeñan la actividad de la economía informal en las calles de la comunidad.

Ciertamente los mercados públicos son unas de las principales áreas donde se desempeña esta actividad, antes que éste se encuentran las aceras y áreas públicas concurridas, pero donde se debe buscar regular al comercio informal es en los principales mercados del municipio, por tal motivo es imperante analizar el comercio que se gesta en éstos, así como el impacto que tienen tanto socialmente, económicamente como políticamente.

### **2.1.3 Comercio informal en los mercados públicos**

Bajo la idea del comercio informal en los mercados públicos la práctica se ha manifestado ante la falta de oportunidades y otras condiciones que fomentan esta

acción, se enfatiza en la falta de un derecho para ejercer el comercio y el cual perjudica a los comerciantes que se encuentran agremiados o que están establecidos en los mercados públicos, en estas áreas donde se concentra el comercio es donde se gestan las prácticas de la economía informal, se puede entender a los comerciantes informales como sinónimo de una gran competencia desleal en el sistema de comercio público.

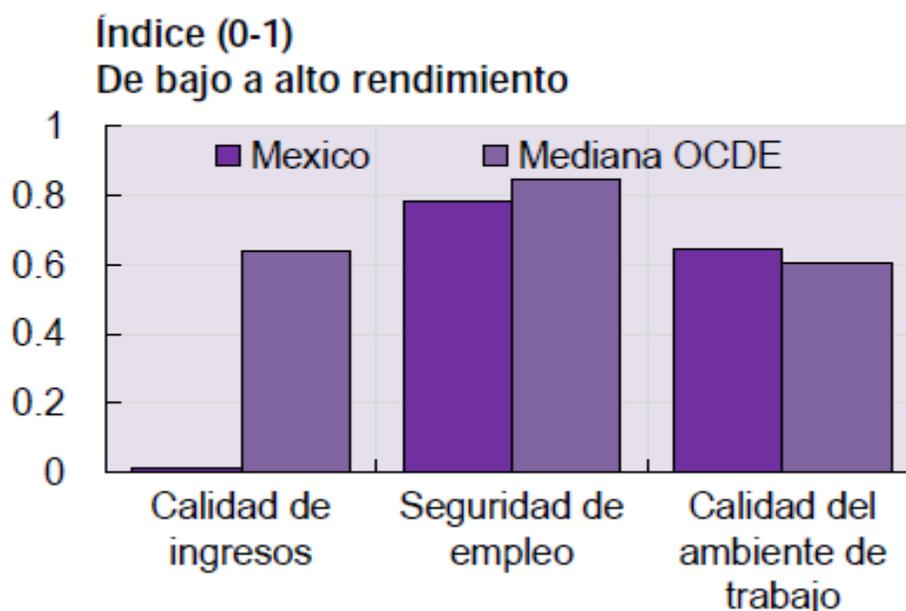
La problemática se incrementa, los efectos de la adversidad económica o la crisis que sufren diversas familias orilla a que los individuos se refugien en el comercio de sombras y sin claridad en cuanto a los contratos o retribuciones que deben tener para incorporarse al sistema de la formalidad, básicamente son empujados a la clandestinidad del comercio por la falta de oportunidades que genera el gobierno o el sector privado, por la poca importancia que le dan a la fuerza laboral y principalmente por la falta de compromiso en entender las necesidades de una sociedad.

Dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han identificado tasas de ingresos muy por debajo del promedio que presentan los países registrados en la organización, lo cual puede reflejar la crisis que tienen las economías emergentes como el caso de México, en la cual se identifica y puntualiza la falta de ingresos para la sociedad mexicana, así se gesta una incapacidad de brindar estándares de calidad en los empleos, resultando en el sustento establecido sobre la crisis como un factor importante para el desarrollo de la economía informal. “Casi 60% de los empleos en México se encuentran en el sector informal; el mercado laboral muestra una fuerte segmentación entre el sector formal y el informal” (OCDE, 2014).

La relación existente entre la calidad de los ingresos y la seguridad del empleo permite que se geste en mayor o menor medida los empleos que se encuentran visibles y que son parte de una economía formal, siendo así la desigualdad en la distribución de ingresos la que introduce de manera obligada al individuo a la economía oculta.

Figura 1: Oportunidades de empleo

### Calidad y oportunidades de empleo (2010)



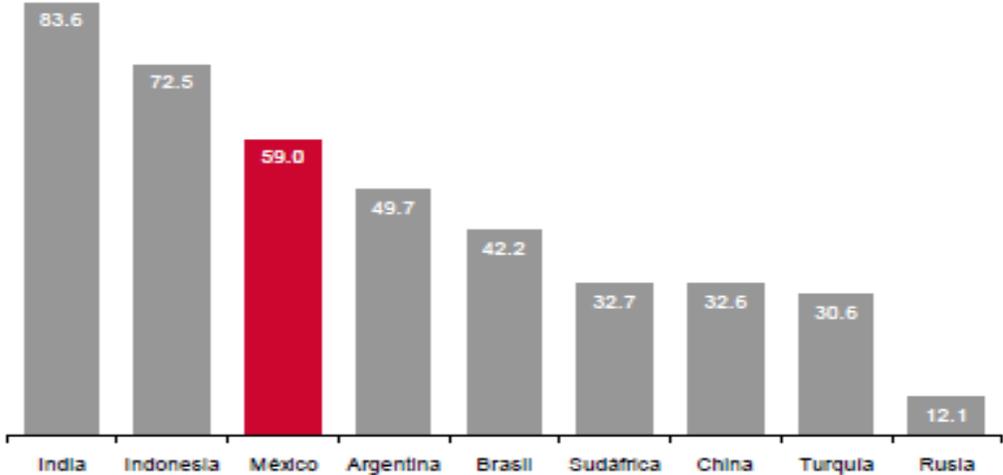
Fuente: OCDE Employment Outlook ¿Cómo se sitúa México? Septiembre 2014.

Dentro del gráfico podemos identificar tres elementos importantes: la calidad de ingresos, seguridad de empleo y calidad del ambiente de trabajo, bajo este enfoque es necesario contemplar los dos parámetros iniciales donde México está por debajo de la variable de rendimiento que establece el organismo, correspondiente a la calidad y la seguridad en el elemento empleo, ambos se miden en el indicador del 0 al 1 partiendo en una escala similar del 0 al 100 por ciento, así en la calidad como primer elemento en México se tiene por encima del 5 por ciento o 0.05 por ciento frente al 60 por ciento que se expresa en la OCDE, de igual forma se encuentra la seguridad (segunda barra) en México dentro del porcentaje del 78 por ciento o el 0.78 en escala de 0 a 1, la medida establecida por la OCDE va del 82 por ciento, lo que refleja una media un poco por debajo del margen señalado. Los datos estadísticos que ofrece la OCDE refleja una falta de rendimiento en ambas variables, posicionando a la tercera por encima del límite, hecho que no minimiza el desempleo lo que coloca a México en una situación de

desempleo y de carencia de oportunidades para el trabajador así como falta de protección para su permanencia o subsistencia en el sistema formal, posicionándolo en una situación de rezago frente a otros países.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) identifica el mismo problema situando a México en un nivel inferior a otros países pertenecientes al G20, teniendo presente la desaceleración que pueden tener ciertas economías, incluida la de México, “La desaceleración del crecimiento en las economías emergentes en los últimos doce meses está repercutiendo negativamente en el crecimiento del empleo formal productivo y bien remunerado” (SHCP, 2013). Contrastando el estudio realizado tanto por la OCDE y el presentado por la OIT se expone la situación concreta de México a nivel internacional, anteriormente se identifica gráficamente la relación de rendimiento en la calidad de ingresos y la seguridad del empleo, pero en ésta gráfica se presenta netamente el empleo que es informal en el país:

**Figura 2:** Personas con empleo informal, presentado en porcentaje:



Fuente: OIT, *Departamento de Estadísticas e INEGI*, citado por SHCP, (2013), FOMENTANDO LA FORMALIDAD LABORAL EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.

Dentro del sistema comercial resulta trascendente entender el papel y el impacto que ocasiona el comercio informal, ya que no afecta solamente a un grupo

reducido de personas, tampoco afecta solo a las autoridades municipales provocando desorden o caos en las vialidades, es un problema general que afecta un sistema tanto al interior de mercados, como del ambiente que es la sociedad; por su parte se debe considerar los tres actores fundamentales, uno son los comerciantes formales o establecidos, dos son los comerciantes informales o ambulantes y tres sería la autoridad municipal reguladora; se podría establecer un cuarto elemento que sería la sociedad o los clientes potenciales de los productos, ciertamente estos influyen mucho en el actuar de los comerciantes, pero se debe establecer solo a los actores que compiten por la venta de productos; que en estos elementos degenera en una competencia desleal, al igual que la falta de oportunidades para vendedores ambulantes, y la autoridad que permitirá que se regule la problemática, para el desarrollo del propio municipio, y el crecimiento controlado y regularizado de sus mercados y tianguis.

## **2.2 EL MERCADO JUÁREZ, EL TIANGUIS Y LA REUBICACIÓN**

Una vez abordado el origen del comercio informal y toda la gama de relaciones o factores que se encuentran alrededor de la práctica, es necesario analizar un caso en el cual se vea la comercialización y la venta de mercancías a la sociedad, el tianguis de la ciudad de Toluca en el mercado Lic. Benito Juárez García representó una de las mayores zonas de comercio en el municipio, un espacio comercial donde se relacionaban tanto el comercio formal y el comercio oculto.

### **2.2.1 Mercado Juárez origen y antecedentes**

Si bien la práctica comercial en México ha existido desde el desarrollo de las culturas prehispánicas y ha representado una manera de desarrollo y acercamiento de una cultura con otra, en la colonia se llegó a imponer ciertas normatividades para ejercer el comercio o intercambio de mercancías, desde las ordenanzas de Cortés y las de Felipe II se instauró un sistema de venta hacia la población, de ahí que se identifique como una práctica de subsistencia y una manera de acercar los productos a la sociedad, sin intermediarios y a precios bajos; tomando en cuenta que tuvo cierta regulación, así en la época colonial se

desempeña una economía formal ya que ciertos productos se encuentran grabados y responden a la aprobación de una autoridad; tal es el caso de las distintas bebidas alcohólicas. Por tal motivo es apremiante conocer el origen del Mercado Juárez de la ciudad de Toluca y más importante aún establecer los orígenes del comercio en distintas etapas históricas de México.

En el periodo prehispánico se tiene constancia de la existencia de diversas culturas que contaban con tradiciones propias de cada región, algunas de ellas el comercio e intercambio de mercancías que se hacía mediante el pago con cacao o con otros objetos de valor que permitían el canje, básicamente era autorregulado, con una gran variedad de productos y un estricto orden para desempeñar un sistema de venta. El principal lugar de comercio se ubicaba en Tenochtitlan, punto central de distribución de mercancías que se encontraba regulado por jueces que vigilaban el correcto intercambio así como el orden de las mercancías por sección, estos agentes fungían como inspectores y mediadores ante algún conflicto, de igual forma se establece una relación dual entre los comerciantes y las autoridades en donde se establece un pago (impuesto o derecho a vender) a cambio de orden y seguridad (que son garantizados por la autoridad), “el comercio era, junto con la percepción de tributos, la base de la economía de Tenochtitlan y los mercados fueron uno de los elementos fundamentales” (López, 1998: 32, citado por Santos, 2006: 20), ciertamente en la gran Tenochtitlan el mercado era la base fundamental de la vida y la estabilidad económica de la sociedad azteca, teniendo como principios en sus tianguis el orden y la seguridad para el desarrollo potencial de la venta de productos así como para el desarrollo poblacional.

En la Colonia como ya se enmarco, el sistema de comercio y los mercados son regulados y en algunos casos sus mercancías eran gravadas, con el fin de obtener un control sobre la manera en cómo se desarrolla al sistema de intercambio. Al llegar Hernán Cortes al México antiguo da cuenta de la distribución y desempeño de las actividades comerciales que tienen lugar en los centros poblacionales, se maravilló por el control y variedad en los mercados, una vez establecido el proceso de colonización y evangelización entre los pobladores instaura sus

ordenanzas las cuales regulan la venta de productos de consumo tales como carnes, granos y cacao, etc., con el fin de brindar mercancías de calidad; de igual forma se reconocen las actividades de los comerciantes indígenas delimitando la venta a los mercados públicos. Por su parte Felipe II reconoce las ordenanzas elaboradas por Cortes y aunando a éstas decreta que los vinos serán gravados estableciendo un control más a los productos. Ciertamente se entendería a dichas ordenanzas como un reglamento general a la actividad comercial, las cuales se llevaban a cabo en los pósitos y las alhóndigas, estas son los principales puntos de intercambio de mercancías en la colonia:

- A) Pósito: tenían como objetivo principal funcionar como centros previsoires donde almacenaban semillas y alimentos, con el fin de que en caso de presentarse la pérdida de cosechas por una mala temporada, plaga, etc. u otra calamidad pública pudiese echarse mano de este fondo, [...]. El pósito era administrado por una junta integrada por un alcalde, un regidor y un depositario, coordinándose bajo el mecanismo tradicional del arca de tres llaves.
- B) Alhóndiga: [...] su actividad esencial consistía en funcionar como un centro de abasto o de acopio que concentraba provisiones tales como trigo, harina, cebada, etc., para comercializar los productos a precios accesibles a la población, y cuyo principal objetivo era evitar el intermediarismo de las mercancías (Salazar, 2009: 56-57).

Ante la actividad comercial que se gesta en la Nueva España entre 1538 y 1581 es necesario regular ciertas acciones referentes a los mercados públicos y la distribución de mercancías, ya que se crean figuras como los rescatadores que buscaban especular sobre los precios de los productos, así con el sistema de pósitos y alhóndigas como instituciones de abasto se minimizan los problemas en cuanto a los precios de las distintas mercancías de consumo y también en la calidad de las mismas. El sistema de alhóndigas como se sabe perdura hasta la etapa de la guerra de independencia de México y hasta la culminación de ésta en 1821, ya que la quema de estos establecimientos representa la caída de la corona española en la Nueva España.

Así el desarrollo del comercio nos lleva al año de 1820, en donde el coronel Nicolás Gutiérrez ultimo alcalde designado del municipio de Toluca en el periodo colonial, presenta en el Bando de Policía y Buen Gobierno una propuesta que

enmarca la prohibición de prácticas de regateo; dicho bando estableciendo una medida de restricción y control para evitar fraudes a los clientes finales, en su artículo 14 estipuló dos principios para acudir al mercado, uno de manera ordenada y dos, procurando limpieza (Santos, 2006).

Una vez iniciada la lucha por la independencia la nación mexicana se sume en un ambiente de inestabilidad económica, política y social, el cual afecto directamente el funcionamiento y control de los mercados, de igual forma la concurrencia a los establecimientos se ve mermada y origina un retroceso en los sistemas de control y regulación en los mercados que se había alcanzado.

Así a pesar de las diferentes luchas de poder que se gestan a nivel nacional y municipal, la ciudad de Toluca consolida su primer mercado fijo y establecido en 1851, el cual es llamado el mercado “Riva Palacio” ubicado en donde hoy se encuentra la plaza González Arriata, de tal suerte que Agustín González Fuentes como presidente municipal de Toluca establece en 1856 el primer reglamento de mercados, caracterizado principalmente por el cobro de cuotas por el uso de suelo; que si bien no era el primer impuesto sobre este rubro si era el primero que enmarcaba el derecho a uso de piso por la venta de mercancías, el reglamento también se encarga de asignar espacios a los comerciantes, lo cual reestablecería el orden en la zona del mercado fijo, posteriormente éste sería reubicado debido al incremento de la población y al crecimiento de la ciudad, la ubicación céntrica en la que se encontraba genero problemáticas, además de tener la constante en el crecimiento de diversos comerciantes, tanto de establecidos como de informales y además tener un incremento poblacional en la zona. El mercado cambia de ubicación y de igual forma de nombre, denominado como el Mercado del Centenario “16 de Septiembre”, el cual representa una estructura sólida y una arquitectura superior a otras construcciones en el país. (Santos, 2006).

El mercado del centenario se gesta en el periodo del Porfiriato entre 1880 y 1910, representando la vanguardia y demostrando el progreso alcanzado en el periodo dictatorial del general, una vez consolidado el mercado “16 de Septiembre” comienza a generar una gran expansión en las calles que rodeaban al complejo,

por lo que la práctica del comercio informal toma relevancia y se llega a la determinación de comenzar la reubicación en el año de 1970, lo cual permite ver la resistencia de los comerciantes a la reubicación ya que el nuevo complejo se encuentra a las afueras de la ciudad, y la acreditación que algunos vendedores tenían fue el motivo por el cual se rehusaba a abandonar su puesto de trabajo.

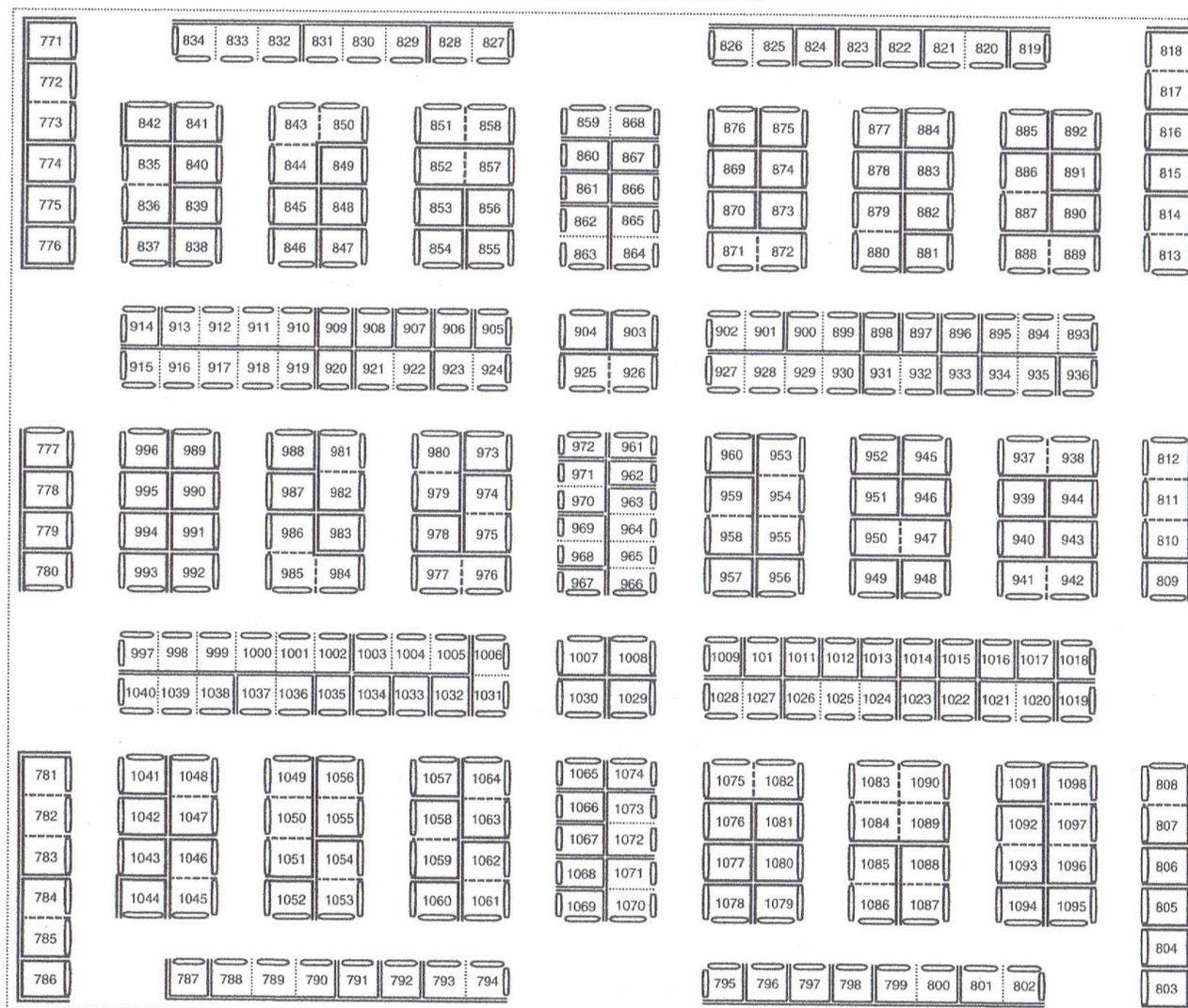
Posteriormente a la revolución y en el periodo del Maximato se tiene presente que el mercado es un elemento trascendente en la vida municipal y que la propia existencia de la ciudad toluqueña depende directamente de la vida de su mercado, que representaba al más grande de la región. “La ciudad está literalmente aplastada por un pantagruélico mercado, medio oriental y medio indio, medio estable y medio ambulante, el cual ha comenzado por ser el corazón de Toluca y se ha concluido por ser Toluca misma. ¡Si elimináis el mercado, desaparece Toluca! (Sánchez, 1991-1993: 100, citado por Santos, 2006: 25). Dicho argumento permite sustentar la municipalidad como vía de estudio y solución de éste fenómeno.

El crecimiento del mercado del Centenario fue demasiado para el municipio, los comerciantes callejeros y ambulantes aumentaban desmedidamente así que se empieza a gestar un proyecto donde se intenta trasladar al mercado a las afueras de la ciudad junto con la terminal de autobuses, así el 21 de Marzo de 1972 se inaugura el mercado “Lic. Benito Juárez García” donde se establece los inicios de vida del complejo del Mercado Juárez, que representa el mercado más grande de la ciudad de Toluca en la actualidad.



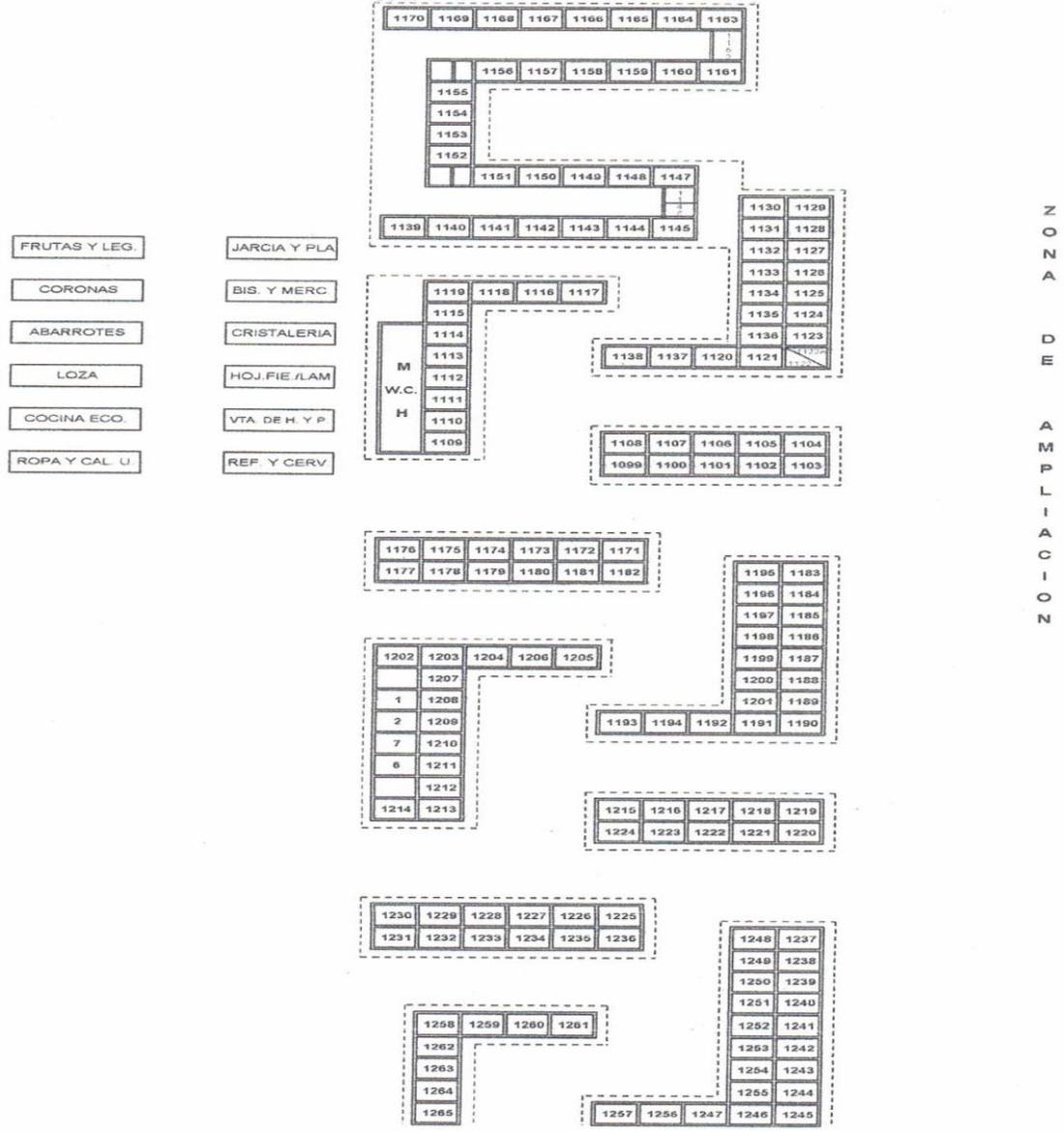
La nave de secos; en ésta se venden artículos como ropa, calzado, cobijas, disfraces aparatos electrónicos etc., tiene capacidad para 328 locatarios, estos se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

### NAVE DE SECOS



Fuente: Planos del Mercado Benito Juárez García proporcionado por la Administración y la Unión de Comerciantes y Tianguistas (2014).

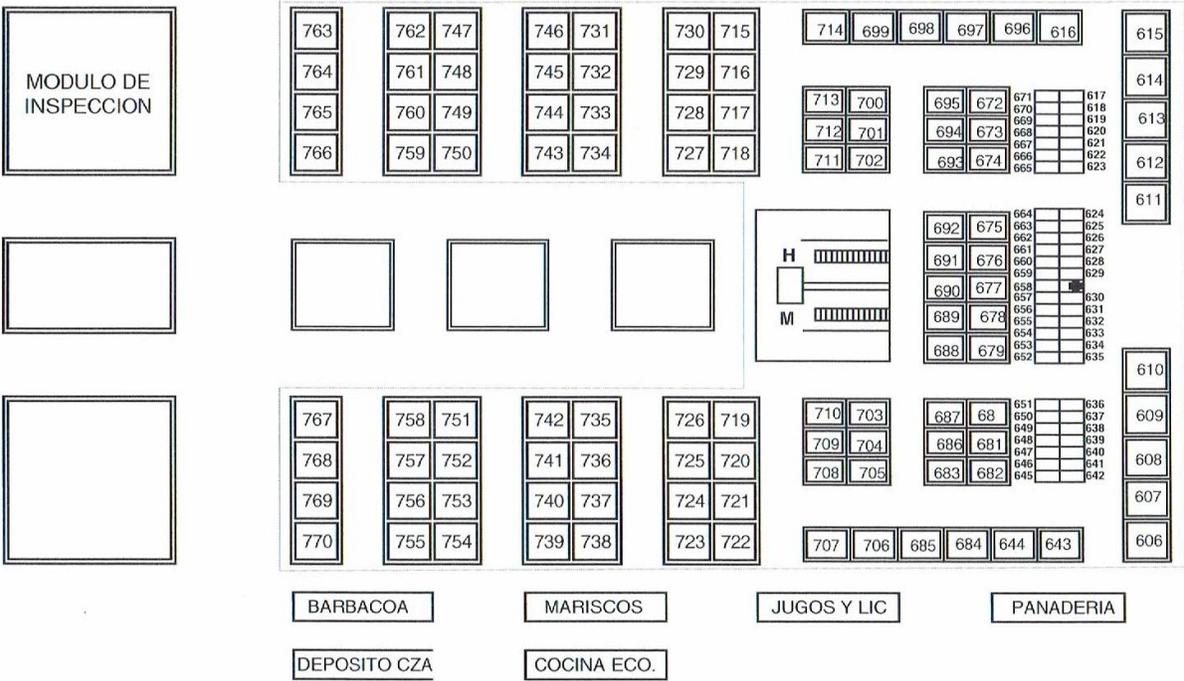
La nave de ampliación que tiene capacidad para 154 comerciantes, aquí se comercian productos de recaudería, verduras, vegetales, flores, arreglos florales, entre otros artículos, ésta se encuentra fuera del terreno del mercado pero pertenece al complejo de naves y se encuentra ubicado de la siguiente forma:



Fuente: Planos del Mercado Benito Juárez García proporcionado por la Administración y la Unión de Comerciantes y Tianguistas (2014).

La nave de comidas está constituida por 165 comerciantes, en ella se vende comidas corridas, desayunos o todo lo referente a comida preparada, se establece dentro del Mercado Juárez de la siguiente forma:

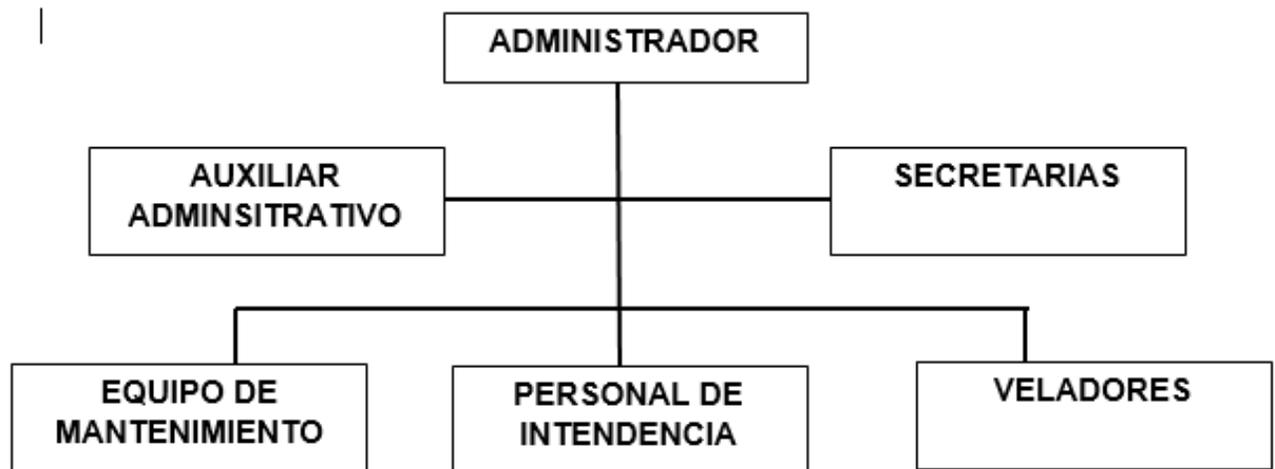
**NAVE DE COMIDAS**



## 2) Estructura Administrativa del mercado:

Cuenta con un administrador, un auxiliar de la administración, secretaria, equipo de mantenimiento, personal de intendencia y veladores.

**Figura 3:** Organigrama administrativo:



Fuente: Departamento de Organización y Métodos de la Dirección General de Administración del H. Ayuntamiento de Toluca, 2006, citado por Santos, 2006.

### 2.2.2 Formación del tianguis en el Mercado Juárez

La formación del tianguis se da de manera paulatina ante el panorama de la invasión de los comerciantes ambulantes, inicialmente dichos actores generaban ventas de manera ocasional y de diversas mercancías, posteriormente la invasión creció de manera desproporcionada generando inconformidad entre los comerciantes establecidos al interior del mercado, la relación de la mesa directiva del gremio de comerciantes establecidos con el ayuntamiento fue de apoyo ante el uso de la zona conocida como la explanada del mercado; frente a la respuesta insatisfactoria brindada a los comerciantes establecidos éstos comienzan a salir del mercado en la búsqueda de un lugar en la explanada, con el único fin de estabilizar las ventas debido a que la invasión y recién formación de un tianguis que se encontraba operando de venta por temporada había disminuido su

ganancia y clientela, además tenían una baja en las ventas al interior, así la conformación y crecimiento del tianguis se propaga y se consolida en casi dos años. Cabe destacar que el tianguis inicia como venta solo los días viernes, posteriormente y debido al incremento de los comerciantes en la zona se vuelve un tianguis por temporada.

La organización del tianguis se ve fragmentada en diversos actores, a) por un lado se encuentran los integrantes de la asociación de Comerciantes de la Explanada del Mercado Juárez (CEMJ), a su vez conformada por siete líderes; b) se encuentra la agrupación del Frente Amplio de Organizaciones Sociales (FAOS), c) en el siguiente extremo se encuentra la mesa directiva del mercado, finalmente, d) el ayuntamiento que inicialmente apoyo la integración del tianguis regulando el funcionamiento y expidiendo permisos para la venta por temporada, así, se establecerá la relación de los comerciantes y el ayuntamiento para desembocar en el desarrollo, crecimiento exponencial y desbordamiento de dicho tianguis, desarrollando la informalidad; definir cada uno de los actores es fundamental para conocer el acontecimiento mencionado, y que, posteriormente gesta la reubicación.<sup>7</sup>

A) Comerciantes Explanada del Mercado Juárez (CEMJ): conformados por los comerciantes establecidos que buscaban la oportunidad de incrementar sus ventas ante la llegada de los comerciantes informales, es prioritario subrayar que los comerciantes de la CEMJ contribuían en su mayoría con el ayuntamiento, ya que pagaban el derecho de uso de suelo para el comercio, permiso que el ayuntamiento expedía por temporada. La asociación estaba integrada por siete líderes que fungían como el puente de diálogo entre el gremio de comerciantes y la autoridad municipal, con la finalidad de conseguir el pago de todos los integrantes del gremio. Los líderes cumplieron un rol de intermediarios para mantener un control de los

---

<sup>7</sup> Información proporcionada por la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del mercado “Lic. Benito Juárez García” comentarios y opiniones de comerciantes que vivieron la reubicación.

comerciantes tianguistas, de tal suerte que servían como los vigilantes de la autoridad y como representantes de los comerciantes en la explanada.

- B) Frente Amplio de Organizaciones Sociales (FAOS): la organización antes mencionada fungía como la representación de los comerciantes informales y ambulantes que laboraban en los alrededores de las plazas como es el caso de los vendedores más recientes; y los comerciantes más antiguos trabajaban en el mercado 16 de septiembre. Básicamente fueron los que de manera paulatina invadieron la explanada, causando la formación de la gran plaza que poco a poco invadía vialidades importantes en los alrededores; en opinión de líderes de comerciantes y la mesa directiva del periodo 2009- 2014 la organización FAOS estaba protegida por algunos miembros del ayuntamiento, recurriendo a la corrupción para su permanencia en la explanada.
- C) Mesa directiva del Mercado Juárez: ciertamente la mesa directiva en el proceso de crecimiento del tianguis se encuentra con poca fuerza, reflejando su incapacidad ante el desorden comercial que se gestaba, inicialmente la venta en los días viernes beneficiaba la concurrencia de clientes a la explanada, pero de manera paulatina se salió de control el orden de los propios comerciantes establecidos, por lo que la CEMJ incrementa el poder y manejo en las acciones de los comerciantes establecidos, que en algunos casos entraban en la condición mixta; tanto formales como en la informalidad en el tianguis.
- D) Ayuntamiento de Toluca: ciertamente la autoridad municipal dejó crecer la problemática, así con un discurso doble ante el tema delicado que conllevaba hablar del mercado y la terminal, y por otro lado los actos de corrupción que algunos de los integrantes ejercían en conjunción con la organización de comerciantes informales, de igual forma su parte operativa integrada por los inspectores a cargo de la revisión de permisos se encontraba subsumida en faltas administrativas que pasaban por alto.

Así el tianguis en su condición de crecimiento exponencial de vendedores, aunado a la corrupción que se gestaba fue cambiando de condición, iniciando como una

venta por día, a la venta por temporada y posteriormente a la venta diaria, lo que estableció un desequilibrio tanto en el mercado como en los alrededores con las vías invadidas por todo tipo de comercios.

### **2.2.3 Reubicación del tianguis**

La reubicación del tianguis del Mercado “Lic. Benito Juárez García” solo fue una respuesta ante la gran problemática que ya se había generado, a lo largo de 34 años de existencia del mercado que fue concentrando la actividad comercial de diversos actores, y permitir el crecimiento descontrolado del comercio informal que generó una crisis de orden y seguridad en esa zona de la ciudad, la delincuencia y la informalidad además de la falta de control desembocaron en un problema mayúsculo, un problema que se resolvió con la intención primaria de desaparecer la informalidad, que posteriormente se manejó como una reubicación.

El traslado de 22 mil comerciantes a otra zona se presentó solo algunos días después de que la autoridad municipal irrumpiera en la explanada con 5 mil policías municipales en apoyo de policías estatales, para remover estructuras y puestos semifijos de la zona, resguardando el lugar por casi dos semanas; la decisión apresurada fue evidente ya que el nuevo lugar al que se enviarían a los comerciantes fue un predio que se prestó en calidad de urgente al entonces presidente municipal de Toluca en el periodo 2006-2009 y en coordinación con el gobierno estatal se incorporó a todos los trabajadores en un espacio de tres hectáreas que fue insuficiente ante la cantidad de personas, calificando así la acción del gobierno municipal como incompetente y evidentemente acelerada (Alonso, 2006).

El predio al que fueron trasladados los comerciantes fue denominado como el “Polvorín”, ubicado en la parte posterior del rastro municipal, cerca de la vialidad Alfredo del Mazo, frente al hospital general Nicolás San Juan, a casi quince minutos del Mercado Juárez, dicho predio se fraccionó en dos partes, en una zona se encontraban los comerciantes mayoristas y en el otro extremo los comerciantes al menudeo, la reubicación en la zona solo duró alrededor de un año y medio ya

que se encontraba rehabilitándose un nuevo predio que permitiría incorporar a la totalidad de los trabajadores y que facilitaría el control y la incorporación al sistema formal a todos los comerciantes que hicieran uso de un lugar.

Un hecho que se debe constatar es que en este primer punto de la reubicación se comienzan a formar alianzas de comerciantes conformando la figura de líder tianguista para comenzar a gestar un control y un padrón de los comerciantes que tendrán un lugar en el “Polvorín”; el pago de permisos fue renuente ya que en la reubicación inicial de la explanada muchos locatarios tenían un permiso que ya habían pagado, por una cantidad de dos mil pesos, por lo que la desconfianza en las autoridades municipales fue grande; así se comienzan a distribuir el uso de credenciales con fotografía de los comerciantes para la asignación de lugares, que constaban de un espacio no mayor a 2.5 metros cuadrados<sup>8</sup>.

El cambio de ubicación se genera el 13 de marzo de 2007, al cual se denomina “Mercado de “Palmillas” ubicado en Toluca - Ixtlahuaca de Rayón 63, Estado de México, en este se instauran más de doce mil ochocientos setenta y cinco comerciantes, los cuales se encuentran bajo la representación de 78 líderes de comerciantes; en el predio se da lugar a muchos más comerciantes que en su esfera original “la explanada” en el “Mercado Juárez”, la distribución de lugares se dio en dos momentos, al comenzar el funcionamiento del tianguis en “Palmillas” se hace una distribución de locales, los cuales estaban divididos de forma rectangular con un espacio superficial de dos metros cuadrados, pero la formación y división del predio fue conocida o denominada como forma de diamante, ya que existía un espacio en medio del tianguis, en donde confluían los pasillos de todo el plano dividido, en este momento la necesidad de la credencial original proporcionada en el “Polvorín” fue indispensable para obtener un lugar en la parte central y amplia del predio. Posteriormente se evaluó la distribución original de los locales ya que había comenzado la invasión a la calle y los reclamos por lugares mucho más amplios; se realiza una redistribución de espacios para eliminar la parte central sin

---

<sup>8</sup>Tres de las credenciales facilitadas por los tianguistas de Aviación Autopan se encuentran en la parte final de la investigación, colocadas como los anexos cinco, seis y siete, el cual muestra evidencia de dicha operación en la conformación del nuevo tianguis.

ocupar, así se obtienen lugares mucho más amplios de 3 y 2.5 metros cuadrados, por lo que se da respuesta a la demanda de los comerciantes, así se recupera y fortifica la idea de los líderes, pero esta vez el reparto se haría de manera general, dando prioridad a los que tenían su credencial e integrando a todos los ambulantes nuevos.<sup>9</sup>

La reubicación del tianguis en el “Mercado Juárez” surge bajo la premisa de brindar más seguridad y eliminar las prácticas informales y la venta de piratería, de igual forma se habló de disminuir la corrupción que se generó por parte de los inspectores y los comerciantes, se puso fin a un momento de caos vial, social y de seguridad, pero la reubicación solo fue trasladar un problema de un lugar a otro, principalmente porque no se dio la solución esperada a la venta de mercancía informal, sino que, ocasiono que las ventas no fueran iguales, y que se retornara al lugar de origen. Ciertamente los comerciantes ambulantes informales no fueron los únicos en sufrir pérdidas, debido a que las ventas de los locatarios en el exterior eran superiores que en el interior del mercado, y el tianguis ya se había consolidado como un lugar de ventas reconocido en la ciudad, por ende se tomó la decisión de empezar prácticamente desde cero para consolidar al mercado Lic. Benito Juárez como un lugar seguro y de venta para la sociedad, dejando al ambulante sin la capacidad de ventas y además sin mucha solvencia para la distribución de su producto.

## **2.3 CONDICIONES EN “TIANGUIS DE “PALMILLAS”” Y RETORNO DE COMERCIANTES AL MERCADO JUÁREZ**

### **2.3.1 Tianguis de “Palmillas”**

Como ya se mencionó la estructura del tianguis de “Palmillas” está conformada por más de doce mil ochocientos setenta y cinco comerciantes distribuidos en el predio, éstos se encuentran agrupados con 78 líderes que representan los intereses de cada gremio de comerciantes, el rol de los líderes consta en defender

---

<sup>9</sup> Información brindada por integrantes de la mesa directiva de comerciantes en el Mercado Juárez, opinión y datos del secretario general en el periodo 2009-2014. De igual forma se puede identificar el tipo de credencial en los anexos cinco, seis y siete.

los locales ya brindados a los individuos, y generar el pago de derecho de uso de suelo al ayuntamiento, son los representantes con los que la autoridad municipal trata los asuntos referentes a modificaciones físicas y otros aspectos que afecten o impacten las ventas y lugares de los locatarios; si bien no tienen la condición de comerciantes establecidos, si la tienen de comerciantes regulados, y en algunos casos de formales, debido principalmente a que han obtenido un permiso de venta, ya sea por temporada o permanente como tianguista, también se brindan permisos a vendedores ambulantes, ya que estos se componen de vender desayunos, frituras, aguas y refrescos entre otros artículos de consumo, los comerciantes restantes son comerciantes fijos ya que cuentan con una estructura que les permite vender en un espacio determinado, y algunos reportan su ingreso a la SHCP; ciertamente es aquí donde se encuentran los tipos de vendedores que ya se han enmarcado con anterioridad. Por su parte la estructura del gremio comprende algunos servicios públicos brindados tanto para comerciantes como para el público en general, contando entre estos con la de drenaje y agua que se ubica en módulos que fungen como baños públicos, dichos módulos se encuentran distribuidos en todo el terreno de comercio y se contabilizan en total siete de ellos; el servicio de luz no les es brindado, debido a que no existe una regulación del pago de dicho servicio además de que la infraestructura actual no tiene la capacidad de albergar instalaciones eléctricas; de ahí que sea solo la relación que el comerciante formal tiene con sus líderes para poder ejercer la práctica de venta, dicho proceso es importante.

La estructura resulta importante para entender los cambios que se han sufrido y manifestado en torno a los comerciantes y el crecimiento de la informalidad, ya que no todos son formales, la gran mayoría cuenta con permisos pero aún quedan una gran parte de los comerciantes que no se encuentran agremiados y además de no contar con permiso o pagando derechos e impuestos, por consiguiente, no responden a la representación que la autoridad municipal pacto en la reubicación.

Tomando de referencia el año 2007 como la creación del tianguis, se puede hacer un recuento de los primero años de vida de éste, considerando las condiciones de

los comerciantes; lo que se vivía era incertidumbre, ya que hasta 2009 los comerciantes vivieron con poca estabilidad y bajas ventas, con excepción de los comerciantes mayoristas que ya habían consolidado a sus clientes, los minoristas y ambulantes no tenían claro el panorama en el que se encontraban; los comerciantes argumentan que cuando un lugar comercial es recién formado o se acaba de establecer en lo primero que debe trabajar es en consolidar su posición, acreditar y dar a conocer el lugar para poderlo sustentar y lograr incrementar las ventas, el tianguis de “Palmillas” tenía y sigue teniendo un reto enorme, la poca información de su condición como comerciantes y la falta de ventas no permitió que el tianguis creciera y se acreditara, en contraparte el Mercado Juárez estaba en la misma circunstancia, es hasta mediados del 2009 cuando se hace la redistribución en “Palmillas” de lugares en la zona y ésta comienza a crecer, las ventas se estabilizan y la certidumbre comienza a llegar al gremio total de comerciantes.

Una vez estabilizadas las ventas, aunque estas siguen siendo bajas en comparación con el nivel que se tenía en la explanada del mercado, las ganancias siguen aún sin recuperarse del todo, ya que la zona aún se sigue acreditando, se comienza a gestar el crecimiento del comercio en la informalidad, la condición que viven los comerciantes de la informalidad no les permite mantenerse con un gremio, ya que muchos de ellos no solo participan en esa plaza de venta, sino que, se ven forzados a desplazarse a otros puntos u otras ciudades para vender sus productos, algunos otros jamás dejaron los alrededores del Mercado Juárez<sup>10</sup>.

### **2.3.2 Retorno de los comerciantes a “la explanada” del Mercado Juárez**

Ya se ha establecido la condición de los comerciantes en el tianguis de “Palmillas”, es igual de importante identificar las causas primordiales del regreso de algunos comerciantes informales a las inmediaciones del mercado de Toluca, la falta de acreditación en la zona de aviación Autopan es una de las causas por las que el retorno se comienza a gestar, además de la participación de algunas autoridades

---

<sup>10</sup>Tal como se muestra en la evidencia fotográfica anexada al final de la investigación, donde la reincidencia a vender sigue presente.

municipales y de la intervención de otros grupos que generaron el regreso de algunos comerciantes inconformes con la reubicación y la propia revocación del derecho a vender en “la explanada” del Mercado Juárez.

Ciertamente el descontento por la reubicación es un factor que está presente tanto en las organizaciones de los tianguistas así como en la organización del gremio de comerciantes establecidos; la omisión de reglamentos y la práctica no regulada en los alrededores del mercado ha generado un nuevo descontento del comercio establecido; dichos fenómenos se sustentan bajo las premisas de la falta de ventas y la mala planeación de la reubicación en el tianguis de “Palmillas”, las protestas y retorno se amparan en el derecho a vender o laborar, según lo argumentan los grupos de comerciantes informales, debido a la escasa posibilidad de sustento y crecimiento.

El hecho de la falta de ventas y la propagación del comercio en el tianguis de aviación Autopan ha generado un rechazo rotundo a permanecer en la zona comercial, el desorden e incremento del comercio en ésta ha hecho que las ventas y las ganancias de los comerciantes se vean afectadas, debido principalmente a la variación de precios y la competencia desleal, en “Palmillas” se ha desequilibrado el bienestar y la estabilidad de algunas familias, en cierta medida ya no es redituable asistir al tianguis debido a que las ganancias ya no son las mismas, es decir, se hace de manera muy superflua una evaluación del costo beneficio del comerciante, es más barato vender en el Mercado Juárez que ir hasta “Palmillas”, la distancia y los gastos para acudir al lugar son mucho mayores y, genera un trabajo más complejo que ir a una zona que está ubicada al interior de la ciudad y en la cual es de fácil acceso y con mayores recursos a su alrededor.

Otro elemento que es observable es que las familias de ambulantes informales viven muy cerca del mercado, e incluso operan con una base donde concentran el producto, haciendo más sencillo el transporte así como la carga y descarga de mercancías en la explanada o en el estacionamiento de la zona, así, el comerciante informal se encuentra equipado con herramientas móviles para la distribución y venta de producto, tales como diablos, carretillas, carritos

ambulantes, y otras estructuras que son semifijas o con ruedas; es importante mencionar que la interrelación entre individuos para desempeñar el comercio informal es visible y se lleva a la práctica, de igual forma se pone en función la relación familiar, formando un vínculo o equipo de operación para desempeñar la práctica sin que se les detecte o desarrollando una capacidad de movilización coordinada e informada entre las partes, ésta práctica se puede visualizar en las pequeñas organizaciones de carritos con frituras o aquellos individuos que venden productos pequeños y portátiles como relojes, navajas, artículos de limpieza tales como rastrillos o zacates etc. Así las relaciones interconectadas permiten una distribución de mercancías eficientes para dichas familias, y les permiten solventar los gastos, generando de la práctica un subempleo familiar, que no busca ni quiere la regulación.

Otro factor importante que permite identificar el retorno de los comerciantes al Mercado Juárez es la corrupción y la promesa de estabilidad además de brindar una serie de permisos específicos para poder practicar el comercio en la zona de la explanada, dichos permisos iban a ser regulados en cuanto a la cantidad, conformando un padrón de los comerciantes que se establecerían temporalmente en dicho espacio, bajo este respecto, la Unión de Comerciantes Establecidos y Tanguistas del Mercado “Lic. Benito Juárez García” (mesa directiva del mercado) se opone de manera clara ante dichas pautas, que son propuestas por el gobierno municipal y la entonces presidenta municipal de Toluca en la gestión 2009-2012, en la cual se manifestaba un deseo por recomponer el puente de diálogo entre las autoridades municipales y los comerciantes establecidos, hechos que no se culminaron, tal y como lo argumenta la mesa directiva del periodo 2007-2009. El punto central es y ha sido regular al ambulante y el fin último es beneficiar ambas partes generando empleos regulados con beneficios que están sujetos a derecho y obligaciones del comercio informal.

De igual forma el retorno ha sido apoyado por otros grupos como el Frente Amplio de Organizaciones Sociales (FAOS), que buscan culminar el regreso del gremio de comerciantes tanguistas en la zona, demandan lugares en los cuales puedan

desempeñar la venta por temporada, posicionamiento que no comparten los comerciantes establecidos, ya que defienden su espacio explicando que ellos están ahí todo el año, viviendo las ventas bajas y soportando las temporadas en las que no se llega a recuperar la inversión, y ciertamente no consideran justa la intromisión de la organización FAOS, ya que son calificados de oportunistas<sup>11</sup>, principalmente porque se han caracterizado por cobrar un lugar a los comerciantes ambulantes.

Siendo algunos de los factores importantes por los que se genera el regreso del comercio a las afueras del Mercado Juárez, de tal suerte y de manera general es claro que la reubicación solo fue el traslado del problema a una ubicación diferente y alejada de la urbe toluqueña, además de que las condiciones y elementos que deben permitir la incorporación del comerciante a la formalidad no se han cumplido o no se les ha dado el debido seguimiento, ciertamente los elementos descritos han permitido observar la falta de compromiso o de organización para tomar en cuenta las necesidades del comercio para transformarlo en una práctica regular, básicamente este tipo de venta sigue y va en aumento, lo que nos da una pequeña conjetura de lo que puede desencadenar la falta de control y regulación en el desempeño del comercio oculto, sin mencionar los efectos

## **2.4 PRÁCTICAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LOS ALREDEDORES**

Se han observado algunas prácticas y agrupaciones de los comerciantes informales en el Mercado Juárez, las relaciones familiares que ahí se gestan y la venta diaria de productos permite una manera de sobrevivir para ellos pero un conflicto de interés para el comercio establecido; sin embargo el problema no fue trasladado por completo a “Palmillas”, algunos comerciantes jamás se fueron, simplemente esperaron el momento y volvieron a ejercer la práctica, ante la incapacidad de traslado a una nueva zona.

---

<sup>11</sup> Información de la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del Mercado Juárez, opinión de comerciantes establecidos y líderes en “Palmillas”.

Las asociaciones y la corrupción son parte del comercio en los alrededores del Mercado Juárez, como ya se estipuló anteriormente las familias que ahí confluyen para vender generan toda una red coordinada de venta, dicho fenómeno es muy difícil de combatir, y en ocasiones muy difícil de detectar, debido a los canales de comunicación y distribución que tienen dichas familias; el apoyo que tienen algunos de estos actores por parte de distintas organizaciones hace que la reubicación sea más compleja y con una mayor resistencia a la formalidad que buscan tanto la representación de los comerciantes establecidos como las autoridades del ayuntamiento.

Dentro del apoyo brindado a los ambulantes se encuentran algunas figuras del propio ayuntamiento, éstos agentes ya han sido mencionados como los inspectores que se encargan de vigilar que no exista la práctica del comercio ambulante, su función en la zona del mercado cambia, es decir, ya no se encargan de revisar los permisos de los comerciantes que estén en el exterior ya que no se expidieron permisos para ejercer el comercio en la explanada, así su función es mantener despejada el área de cualquier tipo de vendedor que no sea locatario al interior del mercado; pero muy por el contrario han generado apoyo o por lo menos omisión de sus funciones permitiendo que los comerciantes se coloquen en áreas no autorizadas para el comercio, así la mesa directiva del mercado atribuye dichos acontecimientos a la corrupción que se gesta entre los inspectores y los comerciantes.

#### **2.4.1 Práctica del comercio ambulante formalizado, acuerdos entre comerciantes establecidos e informales**

Se consideran al menos algunos casos en los que se formalizó la práctica del comercio informal en la venta de algunos productos, cabe mencionar que las acciones gestadas no fueron plenamente de formalización ya que no se otorgó una licencia de las autoridades municipales, y mucho menos registros para declarar percepciones ante hacienda, pero es verdad que representó un paso importante para el diálogo y la acción conjunta entre algunos comerciantes ambulantes ya la mesa directiva del Mercado Juárez.

La mesa directiva del mercado al inicio del año 2011 observó que había un crecimiento de vendedores con giros de aves y de comida como quesadillas y otros productos, las prácticas de venta en las áreas de jardineras frente a las entradas del mercado representaba una obstrucción tanto para la clientela como para los locatarios, así se entró en un diálogo constante con los denominados “pajareros” y “gorderas” para ver de qué manera podían despejar las vías y permitir el paso a los individuos que acudían a realizar compras o surtirse de los productos. En un primer momento se buscaba despejar las vías de acceso, tratando a los “pajareros” como ambulantes que regresaron de “Palmillas”, de tal suerte que el diálogo lleva a una coordinación y cooperación conjunta; la mesa directiva les brindaba el permiso de realizar la venta siempre y cuando éstos desempeñaran su venta y a la vez aportaran a la cooperación monetaria semanal que se hace en las naves del mercado como el mantenimiento y limpieza de las áreas que se ocuparían, así se les adjudicó otra tarea crucial, serían los encargados de vigilar e informar si había alguna invasión de los comerciantes informales en la explanada, además de fungir como mano de obra en labores de reparación y remoción de escombros.

En un segundo caso se encuentra la de la ubicación de las llamadas “gorderas” encargadas de vender alimentos como quesadillas, “gorditas” etc. En este plano se les informó que podían ocupar espacios que en la “nave de húmedos” no se ocupaban y que además se encontraban descuidados, siendo éstos focos de concentración de basura y de elementos poco higiénicos para las mercancías de consumo como carnes, pescados, verduras y frutas que ahí se distribuyen; el trato que se estipuló fue que ocuparían esos espacios vacíos al interior y que se encargarían de mantenerlos limpios, así la ayuda sería mutua entre el gremio de locatarios y éstos vendedores, así se establece un espacio de diálogo y cooperación con dichos comerciantes.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ambas prácticas han sido descritas y explicadas por los miembros de la mesa directiva en el mercado, tanto los miembros del periodo 2009-2014 como la actual, concerniente al periodo 2014-2017

La condición que se les dio en ambos casos no fue de introducirlos a un sistema de formalidad, lo que se logro fue un sistema de control entre la propagación de estos ambulantes, se estableció así una lista o padrón improvisado de los integrantes del grupo que entraban en colaboración con la mesa directiva del Mercado Juárez; básicamente se estableció una alternativa viable para apoyar a las familias que se dedicaban a la práctica y, a su vez, se instauró una colaboración que contribuye con el servicio público de mercados cooperando y brindando un control a la invasión que sigue gestándose en los alrededores; cabe mencionar que en ambos casos no se reubicaron comerciantes con giros que ya existían al interior del mercado, se buscó no generar competencia desleal.

El ayuntamiento ha tenido poca colaboración y respuesta a las problemáticas que expresan los comerciantes, el impacto en la falta de resultados para disminuir la práctica se puede observar en la constante invasión de ambulantes en espacios y vialidades circundantes al mercado Benito Juárez, contraviniendo completamente lo estipulado en el Bando Municipal, la mesa directiva de éste expresa que se han hecho peticiones para combatir la informalidad, de igual forma se enviaron propuestas como las antes explicadas y aun así la acción es poco positiva y colaborativa por parte del ayuntamiento con la unión de los comerciantes, exponen miembros de ésta que la posición del mercado es de colaboración y apoyo, siempre y cuando las decisiones que se ejecuten no afecten el interés general del gremio de locatarios.

La práctica de la economía informal en el Mercado Juárez de la ciudad de Toluca ha representado una problemática que no tiene reducción, el traslado de ambulantes a otra área no refleja una disminución tangible y mucho menos una formalización de todos los individuos en un sistema visible y de contribución para el ayuntamiento, como ya se ha argumentado las relaciones entre familias han generado códigos y coordinación en la distribución de mercancías, pero si esa colaboración se enfoca o se dirige a un control del crecimiento acelerado del gremio de ambulantes, puede gestarse una inclusión mayor y coordinada entre las autoridades, por consiguiente es necesario considerar la voluntad política y

administrativa para generar una reubicación que atienda necesidades y que busque un bien común, o al menos un bienestar para la mayoría de los comerciantes; tal y como ya lo ha hecho la propia mesa directiva del mercado, el control y el diálogo son bases fundamentales para una inclusión y una posterior formalización, aplicando las normas que el propio Bando Municipal enarbola, buscar el mayor desarrollo económico fomentando el apoyo a las familias, despejando vialidades y formando espacios donde se pueda desenvolver el ciudadano de manera plena, respetando los derechos a la vida digna con un trabajo estable y con crecimiento, bajo estos principios se puede enarbolar la teoría municipalista.

Así, bajo esa visión la coordinación entre autoridades municipales, comerciantes establecidos y los comerciantes que viven en la informalidad es necesaria para permitir la inclusión y a la vez el entendimiento de las necesidades de las partes involucradas, de igual forma es crucial hacer seguimiento de las normas que rijan la resolución de conflictos, sin que la regulación o los agentes competentes de mantener el orden y control caigan en prácticas de corrupción para omitir y acrecentar el fenómeno, solo mediante la cooperación conjunta y el pleno respeto a los derechos ante la aplicación de la ley se puede confluir en responder a la práctica con una reubicación al exterior del mercado y sus alrededores o al interior de éste, sin generar un conflicto de intereses entre ambos agentes del comercio.

### **CAPITULO III EL COMERCIO ESTABLECIDO TRAS LA REUBICACIÓN DEL TIANGUIS Y LAS ACCIONES MUNICIPALES PARA LA REUBICACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL.**

En el capítulo anterior se ha descrito la situación general que se generó en el Mercado Juárez de la ciudad de Toluca, de igual forma el impacto que se gestó a nivel organizacional tras la reubicación del tianguis hacia “Palmillas”, de esta manera se describió detalladamente el proceso de reubicación así como el inicio del retorno de los comerciantes informales para invadir el espacio público y vender los productos bajo un esquema de irregularidad.

La manera de profundizar en el tema es estableciendo un panorama general para conocer la situación en la que se encuentra el fenómeno de la venta de mercancías dentro de la economía oculta, resulta crucial conocer y dimensionar los agentes que están involucrados en el fenómeno para poder generar un diagnóstico que permita vislumbrar el alcance que ha tenido la distribución remunerada de productos no solo a nivel de organizaciones o de la venta de éstos, sino el impacto que generan tanto para los vendedores establecidos como para el propio ayuntamiento, tomando en cuenta la ganancia sin contribución y sin las normas que protegen al propio informal.

Por tanto se busca conocer el impacto social, económico y político que genera el comercio informal en el mercado de la ciudad de Toluca, a continuación se muestran dichos impactos a través de la opinión y descripción de los mismos comerciantes ya que mediante algunas entrevistas realizadas a un grupo al azar de éstos y al Secretario General de la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del Mercado “Lic. Benito Juárez García” A.C. (UCETM) es como se describe de primera mano la situación que viven y que día con día observan, de tal manera se percibe el impacto económico primordialmente y que posteriormente afecta al ámbito social y político.<sup>13</sup> Así partiremos con el punto de vista del

---

<sup>13</sup>Las preguntas de dicha entrevista se pueden observar en los anexos, el cual corresponde al número uno para el secretario general y el número dos el que se aplicó para los comerciantes establecidos.

comerciante y las acciones emprendidas para aminorar la problemática, que a su vez debe desembocar en acciones dentro de la localidad.

### **3.1 SITUACIÓN QUE VIVEN LOS COMERCIANTES ESTABLECIDOS DEL MERCADO JUÁREZ, ASPECTO ECONÓMICO**

El impacto primordial que más afecta a los comerciantes establecidos se presenta en el aspecto económico, como bien se ha mencionado el mercado tiene la función de venta de mercancías así como de abastecer tanto a mayoristas como a minoristas de productos, de igual forma, como función vital es proveer de productos de consumo a los usuarios o clientes para satisfacer sus necesidades; como se especificó en el devenir histórico, una de las principales características a partir de la colonia es que todo se regula y se mantiene en movimiento a través del sistema monetario, de esta forma están presentes principios económicos como la oferta y la demanda; dicho esto, la problemática que generan los comerciantes informales va primordialmente en afectar el bolcillo del comerciante establecido, y como un efecto lineal esto impacta directamente a las arcas del municipio ya que no se pagan los derechos y otros impuestos que se deben pagar, desembocando en una falta de recursos; tal y como se enmarca en el Bando Municipal de Toluca en el pago de derechos para el comercio y como lo enmarca la SHCP para la precepción y declaración de los comerciantes del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA); cabe señalar que hay otros elementos que afectan directamente al comerciante y que generan informalidad en este sector, entre los principales problemas identificados se encuentran:

- Deficiente prestación del servicio público de mercados.
- Falta de acciones o en diversos casos la ineffectividad de las mismas emprendidas por el ayuntamiento para mejorar las condiciones de los mercados y de los comerciantes en su conjunto.
- Tasas impositivas altas del ISR e IVA.
- Nula transparencia en el manejo de los recursos en la esfera nacional y municipal.

- Corrupción que se gesta con los comerciantes ambulantes.
- Falta de directrices y voluntad de autoridades para combatir el problema que hasta la fecha persiste.
- Falta de compromiso para dar atención a las necesidades de comerciantes informales.

Bajo estos principios es como se genera la inconformidad y el caos por el comerciante no regulado, ciertamente la colaboración entre estos y las autoridades es poca, desembocando así en afectar el ámbito social disminuyendo el factor cooperativo y participativo de los locatarios como usufructuarios así como de los ambulantes y posteriormente como ciudadanos, provocando una crisis en el aspecto político, más concretamente en la toma de decisiones ya que no se aborda un panorama completo y se busca erradicar de manera lineal e impuesta dicha práctica.

Al respecto, se afirma por medio de noticias locales que la situación ha llegado a tal grado que las autoridades no se han preocupado por los ambulantes y el comercio informal que inunda las calles del mercado, lo que ha generado falta de información y comunicación con los comerciantes, hecho que afecta la actuación para la resolución de la problemática. Así lo enuncia la siguiente nota:

Los pequeños avances registrados casi al final de la pasada administración de Toluca para evitar el ambulante y la inseguridad en la zona del mercado Benito Juárez de esta ciudad fueron pasajeros, pues actualmente parece "tierra de nadie", ya que además de la presencia de cerca de mil ambulantes que han invadido este centro de abasto y sus alrededores, se enfrenta un severo problema de inseguridad...

El secretario general de la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del Mercado Benito Juárez, Joel Pérez Cadena, expresó que a dos meses de haber iniciado la administración, sólo se ha logrado contactar con el director de Desarrollo Económico de Toluca, Martín Ramírez Olivas, quien les ha señalado que la inspección o verificación que permita evitar la presencia de ambulantes, ya no le corresponde.

El problema es que el nuevo director de gobierno, autoridades auxiliares y mediación, Jorge Fuentes Zepeda, ni siquiera se le conoce, por lo que es

importante que la alcaldesa Martha Hilda González Calderón ponga orden y vigile que los directores cumplan con su función.

Expresó que el problema es que con tanto ambulante que vende todo tipo de productos, el consumidor ya no llega a los locales, lo que además trae consigo inseguridad. (González, 2013)

Lo anterior pone de manifiesto que el desconocimiento y la poca voluntad política no han logrado generar un cambio para la resolución de conflictos con los comerciantes, de igual forma no dan resolución a la condición del comerciante informal para que éste se encamine a un proceso de control además de abonar en la cultura de la formalidad; la cual debería ser una de sus principales tareas.

### **3.1.1 Deficiente prestación del servicio público de mercados**

Haciendo una recapitulación breve la prestación del servicio público de mercados está a cargo del ayuntamiento, su funcionamiento y el constante mantenimiento a la infraestructura de estos debe ser responsabilidad del gobierno municipal, tanto administrarlo como ejecutarlo, tal y como es responsabilidad del comerciante pagar sus derechos y contar con los permisos necesarios, si bien puede ser de manera directa, por concesión o cualquier modalidad ya explicada con anterioridad; una vez aclarado este punto, en el Mercado Juárez de Toluca, así como en el resto de los mercados, que en su totalidad son cuatro zocos públicos dispersos en la ciudad, se encuentra en una situación de deficiencia en el mantenimiento tanto preventivo como correctivo de los mismos, y es debido a la influencia que generalmente el municipio tiene frente a problemas de comerciantes.

Los problemas principales que se generan dentro de las naves del mercado van desde problemas estructurales, problemas hidráulicos, problemas eléctricos, que afectan tanto a los locatarios principalmente, como a los clientes que acuden al lugar; dejando fuera a informales por su condición de informales en el área, de igual forma las herramientas utilizadas para hacer composturas o arreglar desperfectos son o muy viejas o se encuentran en condiciones deplorables para poder servir de manera óptima, por su parte un gran segmento del personal del

equipo de mantenimiento no se encuentra capacitado para desempeñar las reparaciones que el complejo demanda. Se focalizan principalmente algunos aspectos bajo los tres grandes problemas que se presentan:

- 1) Problemas hidráulicos: esta problemática comprende el desgaste y poco mantenimiento que se le da a las bombas de agua, ya que existe una torre de agua que nutre al mercado tanto en sus lavaderos, en las regaderas para la zona de viseras y carnes como para los baños que se encuentran cerca de las naves, dichas bombas ayudan a distribuir el agua a todo el lugar y por consiguiente requieren de mucha energía y constante mantenimiento, requerimientos que no le son dados en tiempo y forma, además de que no son cubiertos por el ayuntamiento sino por los comerciantes. Cabe señalar que la basura que generan los comerciantes informales tapa las coladeras y también daña las bombas<sup>14</sup>.
  
- 2) Problemas eléctricos: dentro de este rubro hay dos aspectos que se deben especificar, el primero de ellos es la subestación, esta es la central eléctrica donde llega la energía procedente del exterior, ésta distribuye la energía eléctrica al complejo y regula el voltaje necesario para cada nave y a su vez brinda la energía para las bombas de agua; la subestación es un sistema eléctrico muy complejo que maneja voltajes altos y peligrosos, por lo que se debe realizar mantenimiento riguroso para su óptimo funcionamiento, dicho mantenimiento no es ejercido por el ayuntamiento, es pagado por los comerciantes establecidos, la UCETM se encarga de gestionar los recursos y comprar los elementos necesarios para poder repararla. Comenta el secretario general Arturo Casas Trigos que se han realizado trabajos en donde solo el cable que se ha comprado para reparar los desperfectos ha llegado a costar la cantidad de 150 mil pesos, haciendo mantenimiento

---

<sup>14</sup>Como se presenta en el apartado de los anexos, en evidencia fotográfica sobre las reparaciones del mercado, se observan los problemas que se tienen en infraestructura.

correctivo en lugar del preventivo que se debería realizar<sup>15</sup>.

Si bien no se busca que el ayuntamiento pague la totalidad, sí una parte considerable, dejando en manos de comerciantes la inversión para restaurar el mercado, sirviendo como un sistema de colaboración para el desarrollo del mercado, lo que pone de manifiesto la voluntad del comerciante para trabajar de la mano con el ayuntamiento, siendo así que se fijan compromisos por parte de los comerciantes para resolver problemáticas.

En un segundo plano se encuentra la actual reparación a toda la instalación eléctrica en todo el mercado, la instalación anterior tenía más de 30 años en operación, la evaluación del complejo reveló que en cualquier momento se podría presentar un siniestro por el mal funcionamiento de las terminales, de tal suerte que se hace el segundo cambio en toda la instalación eléctrica, este proyecto tendrá un costo final de casi 380 mil pesos es pagado por los comerciantes sin ningún tipo de apoyo por parte del ayuntamiento de Toluca.

- 3) Problemas estructurales: este último se puede observar en todo el complejo ya que hay partes en que la estructura interna de las naves se está fracturada o se encuentra desgastada por el transcurrir de los años sin ningún tipo de tratamiento. Recientemente en período de gestión del año 2009 al 2012 se realizó un trabajo de impermeabilización que fue gestionado por la presidenta municipal de Toluca en dicho periodo, siendo este el mayor proyecto de inversión que se le ha brindado al mercado; la pintura para mejorar la fachada fue ofrecida por algunos diputados que apoyaron a la causa exigida por los comerciantes.

---

<sup>15</sup>Los problemas eléctricos quedan documentados gráficamente en el apartado de anexos, donde se observan las operaciones en la subestación eléctrica del mercado.

Con 42 años de existencia, el mercado Benito Juárez García presenta algunas afectaciones en casi un tercio de su infraestructura, por lo que la mesa directiva del lugar pidió al ayuntamiento rehabilitar el lugar, que es fuente de trabajo de muchas personas.

Arturo Casas Trigos, secretario general del mercado, explicó que este descuido se debe a que el gobierno municipal no le ha dado mantenimiento ni preventivo, ni correctivo, nunca.

Detalló que varias naves y pasillos presentan daños en su techo, paredes, coladeras, pero lo más preocupante es el problemas de electrificación, que si no es reparado, las consecuencias pueden ser mortales, por lo que los comerciantes pagarán de sus bolsillos un proyecto de electrificación, cuyo material costará casi 384 mil pesos y la instalación casi 282 mil pesos...

"Le corresponde al ayuntamiento, es un bien inmueble de ellos, se supone que en el pago de derecho que tenemos, se tiene que dar el mantenimiento correctivo y preventivo a todo el mercado", explicó.

Casas Trigos consideró necesario que el gobierno municipal colabore con la mitad del presupuesto y de esta manera trabajar juntos, comerciantes y gobierno, para garantizar la seguridad de los comerciantes y la ciudadanía (Rios, 2015).

Bajo esta problemática el comerciante establecido se encuentra con disgusto, la desaprobación entre los locatarios se hace presente ya que se pagan derechos, además de que no se recibe ningún apoyo de las autoridades municipales éstas no permiten ningún tipo de coordinación o comunicación entre los comerciantes establecidos y el ayuntamiento, tal y como se logró en algún momento con la alcaldesa de Toluca entre los años 2009 y 2012.

Así la prestación del servicio público es deplorable según lo argumentan los comerciantes, la responsabilidad del complejo recae completamente en los comerciantes, a pesar de que existen partidas presupuestales para los mercados éstos no reciben ningún tipo de apoyo trascendente en el material para mantenimiento. La renuencia al pago de derechos no se deja esperar, ya que el comerciante se vuelve apático (Mejía, 2002), pierde el ímpetu de participar y contribuir en el mantenimiento de su mercado; si bien aquí ellos trabajan para la infraestructura, no tienen el ímpetu de contribuir con los derechos como una contribución municipal, lo cual sostiene la hipótesis que implica un mayor grado de comunicación para generar coordinación y resolución de conflictos.

La relación de cooperación entre autoridades y comerciantes debe ser un factor determinante para aminorar la problemática de la informalidad en los alrededores del mercado, si bien no es suficiente para resolverla, si es determinante para evaluar su impacto; en el caso del tratamiento correctivo a la instalación eléctrica en el mercado se ha dejado en claro que los locatarios están dispuestos a apoyar en las labores pendientes para la restauración del inmueble, hecho que exige la participación de autoridades municipales para inmiscuirse en el fenómeno y brindar certidumbre, así lo menciona el Secretario General del zoco:

Mencionó que la organización de los comerciantes es muestra de que les interesa apoyar el buen funcionamiento del mercado.

En el caso del servicio de energía, es pagada por el Ayuntamiento de Toluca, motivo por el que se trata de apoyar en el mantenimiento, aun cuando es facultad de la autoridad mantener en buen estado el mercado, lo que además le aminora gastos.

Finalmente, señaló que lo único que ha dado el Ayuntamiento de Toluca al mercado en estos tres años, es una impermeabilización al 80 por ciento, pues falta una nave que es la 03 o ampliación y la de servicios, lo cual fue un compromiso de campaña que aún no se cumple.(González, 2012).

### **3.1.2 Falta o ineffectividad de acciones emprendidas por el ayuntamiento para mejorar las condiciones de los mercados**

La manera en que califican los comerciantes las acciones del ayuntamiento es de ineffectivas, nulas o inexistentes, ya que en primer término no proporcionan ningún apoyo para el desarrollo ni de los comerciantes ni del mercado en cuestión, básicamente no lo ven presente más que para el cobro del derecho de uso de suelo; esto permite vislumbrar el actuar de las autoridades del municipio presentándolo como un ente ajeno a las problemáticas que se generan en un zoco público, dejándolo como un agente indiferente al fenómeno.

Ciertamente las acciones emprendidas por el gobierno municipal no son ni para mantenimiento y mucho menos para el desarrollo y crecimiento de los comerciantes, así lo expresa María Celia comerciante establecida del Mercado Juárez, el desapego de las autoridades para resolver problemas importantes es muy grande y eso afecta a todos los locatarios.

Las medidas para remover a los comerciantes son escuetas y no tienen un impacto que corte el problema de raíz, Arturo Casas comenta que las acciones son débiles y sin impacto alguno, si bien el problema se resuelve por unas cuantas horas o hasta un día la práctica prevalece, afectando tanto a comerciantes como a las propias vialidades circundantes.

Las acciones más visibles que se efectúan para remover a los ambulantes son los operativos de inspección que se realizan de manera muy esporádica y con pocos resultados, ciertamente dichos sondeos tienen el objetivo de controlar el problema para erradicarlo, ya que los inspectores están facultados para advertir y prohibir sobre la práctica del comercio que no cuente con el debido permiso, pero dichos operativos no son efectuados por la iniciativa de las autoridades municipales, tienen que ser exigidos por el gremio de comerciantes, y además la respuesta es tardía y con escasos resultados, evidentemente hay una inexistencia de control de la economía informal ejercida en el mercado "Lic. Benito Juárez".

Los comerciantes informales de la zona Terminal-Mercado Juárez regresaron a las calles a ofrecer sus productos y aprovechar las buenas ventas que hay debido al "Día de las Madres", tras los operativos que el gobierno municipal implementó para desalojarlos la semana pasada.

El líder del Frente Amplio de Organizaciones Sociales (FAOS), Julio Palacios, explicó que el pasado viernes se acordó, junto con el Ayuntamiento de Toluca, establecer mesas de diálogo para solucionar el problema que existe con el sector, las cuales iniciarán el próximo lunes.

Recordó que desde el pasado viernes, sus compañeros trataron de colocarse sobre la explanada del Mercado Juárez, no obstante, la mesa directiva del sitio no los dejó instalarse, a pesar que había personal de Gobernación del Ayuntamiento de Toluca y, a pesar de ello, todo transcurrió con calma, (Ríos, 2014).

Por otro lado las inspecciones conjuntas entre la Unión de comerciantes y los inspectores del ayuntamiento han servido para poder identificar focos de coincidencia de los comerciantes informales, además de que se ha observado que gran parte de éstos ocupan lugares del estacionamiento provocando que exista una sobre ocupación de vehículos en el área; a pesar de ser una medida que genera más control ésta se lleva a cabo en diversas ocasiones, queda como

constancia que la última realizada en el mercado se efectuó a inicios del mes de Enero del año 2015, ya han transcurrido meses sin que la acción se vuelva a efectuar, siendo así inefectiva debido a la falta de seguimiento, así lo enmarca el Secretario General de la unión.

El seguimiento solo se dio en el periodo de la presidenta María Elena Barrera, ya que esta gestión mantuvo un control constante y restringió en mayor medida las practica de cualquier tipo de comercio a las afueras del mercado, en este lapso se realizaban inspecciones casi de manera diaria o semanalmente, dependiendo de la temporada en la que se estuviera, generando un mayor control en los inspectores, dejando poco margen a la corrupción que año con año impactaba en el zoco.

### **3.1.3 Tasas impositivas del ISR e IVA**

Los impuestos sobre la renta y el valor agregado han representado un gran obstáculo para el crecimiento y desarrollo de la economía familiar y de manera muy general de la nacional ya que ha frenado la inversión de capital extranjero y ha empujado a millones de negocios a la informalidad pura, ya que es más fácil dejar de pagarlos que invertir tiempo y dinero a un sistema que al corto plazo no da oportunidad al crecimiento. Si bien declarar ante hacienda brinda beneficios como poder acceder a programas de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social en este caso) también refleja desventajas claras como la inversión de tiempo, dinero además de generar incertidumbre en los contribuyentes.

Innegable es el hecho de que abordar la reforma hacendaria de 2014 es indispensable para comprender que las decisiones en materia economía no son las más acertadas para encapsular la multiplicación de comercios que no quieren declarar, ya que una de las conclusiones a las que llega el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) “es que la reforma fiscal debe estar dirigida a ampliar la base tributaria y no a subir las tasas impositivas existentes”, (Contreras, 2013).

El comercio y las empresas prefieren huir al pago de impuestos luego de que éstos se incrementaran en el año 2015 del ISR a 30% sobre las ganancias de las empresas y también es aplicado a las personas físicas; y del IVA al 16% lo que obliga a los pequeños negocios o las empresas familiares a quedarse fuera en términos de competitividad ya que en el actual Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) ya no se consideran como micro empresarios lo que comúnmente eran Repecos, entran en la gama de empresas, situación que margina los recursos que las nuevas empresas comienzan a generar haciendo de la informalidad la única vía. Cabe detallar que la incorporación conlleva un apoyo en el primer año del 100 en la condonación de los impuestos y anualmente irá disminuyendo diez por ciento hasta que en 10 años se pague el 100% del ISR, es prudente mencionar que el Mercado Juárez inicialmente tardó en alrededor de 15 años para acreditarse y después de la reubicación no ha logrado capitalizarse de la misma manera a pesar de que ya han transcurrido 10 años.

Aunado a lo anterior cabe señalar que el desarrollo en lo local depende mucho de la estabilidad económica nacional y del mismo modo de la inversión extranjera que se realiza en el país, y si éste se encuentra con poca estabilidad es muy difícil que el desarrollo económico se gesté, por lo que se debe hacer la siguiente pregunta:

¿Cómo afecta el sistema impositivo el nivel de inversión y la productividad de las empresas? De manera general, los impuestos crean distorsiones en las decisiones de las empresas. Ello depende no sólo de la tasa impositiva aplicada, sino también de los costos asociados al pago de impuestos y de los incentivos que el sistema crea en el ambiente de negocios.

Si un país no ofrece condiciones competitivas en materia de impuestos, el clima de negocios en el que las empresas surgen y se desarrollan no es óptimo para fomentar un desempeño productivo, lo que provoca la pérdida de oportunidades de inversión, tanto local como extranjera, (Palma, 2014).

La consecuencia más próxima es que la inversión de capitales de grandes empresas pueda ser trasladada a otra región frenando por completo las

oportunidades tanto del país como de los trabajadores, abonando irremediabilmente al desempleo y por consecuencia incrementando la economía informal; cabe aclarar que el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es el que afecta principalmente al sector empresarial y que está incluido dentro de la reforma fiscal.

Otro aspecto que abona las complicaciones de la recaudación de estos impuestos es que van dirigidos a pequeños negocios y comerciantes que para el cumplimiento de sus responsabilidades fiscales requieren de conocimiento en computación ya que los comercios pequeños inscritos al Sistema de Administración Tributaria (SAT) deben llevar a cabo una contabilidad con software especializado y el uso de herramientas tecnológicas como el internet para poder hacer sus declaraciones fiscales o las transferencias electrónicas exigidas, aspecto que denota la falta de sensibilidad al contribuyente ya que existen zonas con una gran brecha digital y sin acceso a este tipo de infraestructura.

Del mismo modo la simplificación en el pago de las tasas impositivas es un factor no contemplado ya que no opera una manera sencilla de cumplir con las obligaciones y se invierte demasiado tiempo y dinero para poder efectuar las declaraciones, como lo señala la SHCP la reforma contempla reducir la informalidad con mecanismos de fácil acceso para todos pero, si no se entiende un sistema impositivo complejo con costos elevados para su cumplimiento genera pocos incentivos que arrojan a los nuevos negocios a la informalidad, debido a que una empresa en promedio invierte 334 horas al año para cumplir, dejando a México sin la capacidad de dar certidumbre y un mejor ambiente de negocios, (Palma, 2014). Situación que deja en desventaja la economía nacional y no deja bien posicionada a la local, lo que deja al municipio sin muchas opciones para el desarrollo.

### **3.1.4 Nula transparencia de los recursos en la esfera nacional y municipal**

Aunado a lo anterior un factor determinante para no cumplir con las responsabilidades tributarias es que el ciudadano no tiene el conocimiento de en qué se gastan los recursos, debido a la conciencia colectiva y los abusos históricos que se han gestado con escándalos millonarios y corrupción en las esferas de gobierno a todos los niveles, en este apartado se acotan solo el del ámbito federal y el municipal, no porque el estatal no tenga mayor relevancia, es más bien para complementar la idea de la reforma hacendaria que se dio por decreto federal y el impacto en la vida económica local que culmina con el mercado y todos los comerciantes que se observan.

Si bien la estrategia del gobierno federal es de incrementar las tasas impositivas y no contemplar impuestos más bajos para aumentar el padrón de contribuyentes, tampoco ha optado por la moderación en cuanto al gasto que realiza, ya sea en bienes inmuebles o en inversiones riesgosas como el control del dólar frente al peso donde se subastan millones de dólares y qué decir sobre los gastos excesivos por honorarios que los representantes reciben, así como el mantenimiento del gran y pesado aparato burocrático, ese es el gran punto de irritación de los ciudadanos, por lo que optan por no pagar más a un sistema que solo los estanca y que muy por el contrario estanca el desarrollo. Entonces el papel que el gobierno adopta es de obtener más para hacer más lo que va en contra de los principios en la administración pública, el IMCO refiere que: “El gobierno mexicano ve limitada su capacidad de acción debido a un nivel bajo de recaudación tributaria, que le hace imposible invertir en la infraestructura necesaria para el crecimiento y para financiar programas destinados a mejorar el bienestar de la población”, (Contreras, 2013).

Pasa lo mismo en el ámbito local con el pago de derechos, debido a los intereses partidistas que se gestan y a los abusos de los ediles en la ciudad de Toluca el comerciante prefiere trabajar en la informalidad y trabaja sin la necesidad de brindarle cuentas a la federación y al ayuntamiento, hecho que origina la fricción entre éste y el formal, ya que el establecido paga impuestos y vive con la pesadez

de ver la corrupción y resignarse a la situación en la que se encuentra inmerso, empujando poco a poco a que el comercio establecido comience a hacerse informal.

El comerciante se rezaga en el pago argumentado que las condiciones de venta y la competencia son desventajosas, además de ser observadores de la corrupción que las autoridades de inspección ejercen en cada zoco y en la ciudad en general ante la invasión de ambulantes, aspecto que se detalla a continuación.

### **3.1.5 Corrupción continua con los comerciantes ambulantes**

El siguiente problema importante que enfrentan los comerciantes formales y el ayuntamiento es la corrupción que se desarrolla con los ambulantes ya se ha descrito la medida de control que implementan las autoridades municipales sobre los operativos de inspección, así, en este apartado se describe el motivo por el cual esta medida carece de efectividad permitiendo que el comercio informal prolifere.

El principal motivo por el cual la inspección y el operativo no han generado mayor impacto que el de la liberación momentánea de las áreas públicas es la corrupción, dicho acto se gesta al momento de confrontar al comerciante informal, el inspector por un pequeño soborno que va desde los cincuenta hasta los doscientos pesos permiten que se siga gestando la práctica, dejando todo en una simple advertencia o llamada de atención, que se traduce sencillamente en que se mantenga en movimiento para no ser sorprendido por otro inspector; esta acción ha sido observada por diversos comerciantes, entre ellos un locatario del mercado que ha visto y reportado la acción en diversas ocasiones, de igual forma el secretario general ha reportado este hecho con la Dirección de Desarrollo Económico y la Dirección de Gobernación responsable de los inspectores del ayuntamiento de Toluca, también se ha reportado el fenómeno a la subdirección de mercados que es el área directa que se debe encargar de remediar este problema, pero, muy por el contrario, la UCETM como representantes del gremio

no han recibido ningún tipo de notificación o respuesta que pueda poner fin a la corruptela que se gesta entre inspectores y los ambulantes informales.

Por otro lado, en las inspecciones conjuntas no se han producido las prácticas de invasión de pasillos, por consiguiente refleja un mayor control y una respuesta temporal más duradera que cuando se realiza por los inspectores en solitario; si bien la medida es buena, es reprochable el control que por sí solo puedan desempeñar las autoridades municipales, resultado de lo anteriormente expuesto es el rechazo y la falta de cooperación por parte del comerciante, como bien lo expresa el locatario, “las autoridades nos dejan morir solos, no apoyan ni al comerciante ni al mercado en general, es por eso que el cliente prefiere no venir a comprar a los mercados”, de esta manera se presenta una medida efectiva donde se materializa la reciprocidad para la solución de conflictos, evitando círculos viciosos o malas prácticas en la administración; como la del policía que a su vez vigila a otro policía. El acto de corrupción afecta indirectamente a las ventas de los comerciantes y a propiciar un desborde de los comerciantes informales, si en algo han coincidido todas las opiniones acerca de la práctica del comercio ambulante es que donde se encuentre éste va a crecer y a descontrolarse; fenómeno que no solo afecta a vendedores establecidos, sino que, afecta a la población circundante también.

### **3.1.6 Falta de directrices y voluntad de autoridades para combatir el problema**

Se han descrito diversos problemas que afectan el comercio establecido, entre estas se enmarcan algunas de carácter técnico y otras en el sentido de control y desarrollo de la infraestructura y las relaciones de los locatarios con las autoridades municipales, es tiempo de hablar sobre las directrices que son observadas por los comerciantes, así como el resultado alcanzado y la manera que afecta al objeto de observación, de igual forma para tratar el problema de la economía subterránea que se gesta en el mercado tomando en cuenta disposiciones federales como los impuestos que ya se mencionaron.

En testimonios de la UCETM las directrices que presenta el ayuntamiento no siempre se encuentran dirigidos a resolver los conflictos con los ambulantes, ya que tanto éstos como la inseguridad son dos aspectos que afectan a los mercados públicos, a ciudadanos e indirectamente al ayuntamiento, si bien las pocas acciones que se ejecutan en el mercado como las ya descritas generan cambios mínimos y superficiales estas no impactan para el desarrollo y control en el Mercado Juárez.

Es importante analizar dos puntos trascendentes en esta investigación, la coordinación y la comunicación que se genera entre comerciantes y autoridades municipales así como la participación coordinada del ámbito federal para mejorar la transición a la formalidad, ambas se hacen de manera muy simple y lo que se busca es que se generen de manera correcta y amplia, en estas se pueden ejemplificar con el periodo de elecciones, donde se le da solución momentánea al problema haciendo promesas de campaña involucrando al amplio sector informal y los pequeños comerciantes, no importando el qué ni el cómo, ya que de ser atacado y erradicado el ambulante el costo político sería grande, al igual tratar de promover la inclusión de más comerciantes a un padrón de contribuyentes se pueden describir ambos aspectos:

- A) Comunicación: la comunicación no es en el sentido estricto de carácter definitorio, y mucho menos informativo sobre acciones o problemáticas que el propio ayuntamiento observa, tal y como sucedió con la reubicación del tianguis en 2007, donde la determinación se tomó sin ningún tipo de aviso, en la gestión actual (periodo 2012-2015) la situación frente a los ambulantes es la misma que hace ocho años, no hay una sola vía de comunicación, el representante de los comerciantes comenta que las pláticas que se llegan a realizar son insuficientes, no aportan a la solución y se enfocan en aspectos que no concretan dentro del mercado, toma como referencia el convenio que se realizó para el apoyo en el cambio de instalación eléctrica a cambio del pago total de derechos de uso de los

locatarios, pacto que jamás se llevó a cabo y que en ningún momento se dio resolución frente a la necesidad del mantenimiento a la infraestructura.

- B) Por otro lado se encuentra la coordinación, en las acciones emprendidas para aminorar el comercio informal el ayuntamiento no ha hecho caso a las exigencias y soluciones que la propia unión de comerciantes les brinda, en el único caso donde se puede apreciar la coordinación es en los operativos de los que ya se ha abordado, siendo así la única acción que se llega a adoptar para tratar el fenómeno de la economía subterránea en el mercado; por otro lado argumenta el Secretario General que de haber una coordinación real y una verdadera voluntad para brindar aportes ambas partes podrían lograr erradicar el problema, ya que en el periodo anterior de gestión se logró avanzar en el control de los ambulantes de manera conjunta.

Si bien la percepción general de los comerciantes es de rechazo ante la falta de apoyo por parte del ayuntamiento estos no se cierran a la idea de intervenir para poder remediar el problema y aminorar la práctica, ya que varios de ellos mencionan que no rechazan la posibilidad de salir a las calles a protestar y a exigir que se cumpla con la responsabilidad del gobierno municipal. El principal motivo como ya se ha mencionado es que afectan los bolsillos de los comerciantes formales, el problema se presenta en primera instancia como económico, degenerando en un aspecto social por la renuencia al pago y a la participación coordinada con las autoridades así como a las protestas sociales por el descontrol, afectando también el aspecto político ya que se llega a desconocer a la autoridad tomando la acción en sus manos como un frente unido, provocando disturbios e ingobernabilidad, debilitando la figura del ayuntamiento frente al orden estatal y federal, elementos que se abordarán más adelante.

Locatarios del mercado "Benito Juárez" de Toluca han disminuido considerablemente el volumen de sus ventas, hasta en 80 por ciento, debido "al desbordamiento de comerciantes informales que realizan su actividad a diario en esa zona", denunció el secretario general de esa organización de mercantes, Joel Pérez Cadena. (García, 2014).

## **3.2 IMPACTO POLÍTICO Y SOCIAL, ASÍ COMO LA REALIDAD PRESENTE EN EL MERCADO JUÁREZ**

Tras haber analizado el aspecto económico que se gesta en el Mercado “Lic. Benito Juárez García” y de las implicaciones que trae el desempeño de la actividad comercial subterránea en éste, es tiempo de hablar de las bases generales que gesta el comercio informal en los ámbitos políticos y sociales en el objeto de estudio, cabe señalar que se hace una aproximación a los preceptos mundiales que propone la Oficina Internacional del Trabajo para analizar ambos aspectos a profundidad; es importante resaltar que éstos son analizados partiendo de la observación de los tres agentes de estudio ya propuestos con anterioridad (locatarios, comerciantes informales y el ayuntamiento), ya que de manera posterior se describirá lo observado en el zoco en cuestión.

### **3.2.1 Impacto Político**

Lo determinado hasta ahora sobre lo que representa la economía subterránea como un ineludible resultado ante las crisis económicas contemporáneas en los países, principalmente en los de una economía emergente, ha significado todo un cambio en la visión económica, pero de igual forma se han gestado impactos grandes en los aspectos políticos de los países, lo cual ante la expansión sin fronteras de la informalidad en distintas regiones y naciones se ha tenido la necesidad apremiante de generar políticas eficientes que frenen la práctica; se ha optado por la eficacia para erradicar un problema, lo que se plantea es que además de verlo como un cáncer en la economía, se debe entender como un resultado hacia un conjunto de políticas que han sido malas y que han empujado a familias a sumirse en dichas prácticas, éstas en su mayoría se efectúan bajo el nombre de políticas públicas pero, parten de una generalidad para resolver problemas particulares, afectadas principalmente por la dependencia del capital extranjero en lugar de la inversión al interior, y más aún, no se prioriza impulsar la economía local practicando un correcto y descentralizado desarrollo económico municipal, básicamente se ejercen los recursos que el ámbito federal y estatal le hacen llegar.

La realidad mexicana sin duda es adversa ya que las políticas se instrumentan a través de las leyes que son letra muerta en cualquier práctica realizada a diario y por cualquier persona, prueba firme de ello es la bandera federalista que el país enarbola pero a su vez cuenta con innumerables mecanismos que tienden al centralismo, la política ha dejado de ser la forma de organizarnos y de realizar acciones noblemente en pos del bien común, ante el desempleo la política no ha cumplido su objetivo, muchas veces rebasada por la realidad y en otras muchas también rebasada por el contexto internacional, una respuesta posible para resolver el fenómeno de la economía informal va encaminada a “reconocer que existen múltiples vías para prevenir la informalización y promover la formalización garantizando la coherencia entre las diferentes medidas de política aplicadas [...]” (OIT, 2014: 14) .

Las acciones sin duda deben estar regidas por políticas de amplio alcance, que trascienda periodos y sexenios de gobierno, brindando condiciones que permitan al individuo o individuos mejorar su condición de vida y a su vez los ingresos económicos, ciertamente ésta es una medida poco explorada y menos aún aplicada a la economía de los mexicanos, ya que se debe recordar que la informalidad son en cierta medida recursos que jamás llegarán a las arcas del Estado. “Las respuestas de política tienden aun a ser descoordinadas, ad hoc o limitadas a ciertas categorías de trabajadores” (OIT, 2014: 14).

La visión general en México va muy ligada a entender que ser formal es solo limitarse a la contribución constante sin una retribución o un buen servicio a cambio, y no está más alejado de la realidad, ya que la orientación de las políticas que se han implementado van en una única dirección, así lo identifica la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) al establecer que “Desde una concepción reduccionista, puede considerarse a veces la formalización sólo en términos de registro e imposición de sanciones para castigar el incumplimiento de la ley” (OIT, 2014: 39), lo preocupante en este y en otros países va en el sentido estricto de que se castiga antes de diagnosticar la situación en que viven y son gobernadas

muchas familias que recurren a la venta informal para satisfacer necesidades básicas que el gobierno ha dejado de satisfacer, se busca implementar políticas económicas o sociales para minimizar la acción tales como:

- Disminuir la desigualdad de ingresos y oportunidades a través de mantener constante el gasto social.
- Reducir la contracción salarial para no generar inflación así como minimizar la contracción del mercado de trabajo que genera pobreza y legitima la informalidad como un salvavidas.
- Generar un seguro de empleo como en los países con mayor desarrollo.
- Optar por generar empleos formales dejando minimizando el subempleo que mejora las condiciones económicas de las familias de manera momentánea.

Ante lo anteriormente expuesto es necesario buscar que las instituciones cumplan con objetivos totalizadores, en este caso el papel de los ayuntamientos va en el sentido de buscar vías para generar mejores empleos y de calidad tal y como se enmarca en el capítulo anterior en las escalas que propone la OCDE, la economía subterránea es un fenómeno que se debe de minimizar a través de; el reconocimiento de sus alcances, sus matices y responder de una manera eficaz para brindar seguridad general, tanto a los formales como a los que no lo son, pues bien, el ayuntamiento debe contemplar dichas atribuciones para estar a la altura de fenómenos que azotan la realidad de miles de mexicanos, y aunque muchas de estas opciones son jurisdicción del ámbito federal el gobierno local debe apremiar los estándares de control para no sufrir con mas invasiones en la vías públicas “[...] se trata ante todo de ampliar las capacidades y el alcance de las instituciones concebidas primordial e históricamente para abordar la situación del empleo asalariado en el sector formal” (OIT, 2014: 39), así se debe contar con un panorama más específico y certero en la aplicación de las políticas partiendo de la búsqueda de la formalización sin el castigo.

Por tal motivo, en el sistema centralizado en el que se desarrollan los ámbitos de gobierno en México, se debe buscar que en la esfera más alta (Federación)

existan reformas que permitan una mayor acción en los ámbitos municipales, ya que el comercio informal se manifiesta en lo local, pero afecta a niveles tan generales como para posicionar a un país económicamente frente a otros, por tal motivo, “[...] la reforma debería llegar mucho más lejos, replanteándose y reinventándose los marcos de políticas, los instrumentos y la cultura [...] para adaptarse a las condiciones específicas de la economía informal” (OIT, 2014: 39), dichas reformas deben cambiar por completo la forma de hacer política y dejar a tras las prácticas que orillan a los negocios a la informalidad debido al desempleo, es mejor buscar la forma en que éste se desarrolle en un ambiente formal o por lo menos controlado y de observancia constante, ya que puede abonar a muchos beneficios en la recaudación de los derechos y todo con base en la coordinación y participación conjunta.

Cristalizando esta pequeña ola de cambios que se proponen en el ámbito político es importante comprender otras propuestas en políticas que se deben implementar, éstas han sido ideadas por la Oficina Internacional del Trabajo, ésta enmarca los principales objetivos que pretenden alcanzar las políticas en los países que lograron minimizar la economía informal, se constituyen de la siguiente manera:

- La promoción del empleo formal mediante políticas macroeconómicas y sectoriales favorables al empleo, centrándose especialmente en el desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) sostenibles;
- La reducción de empleo informal mediante la reducción del costo de las transiciones a la formalización con la creación de una normativa propicia y un entorno reglamentario que reduzca las trabas a la formalización, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los trabajadores y aumentando las ventajas del empleo formal [...];
- Aumentar el trabajo decente en la economía informal mediante el establecimiento de un piso nacional de protección social para todos, la aplicación de un salario mínimo y de incentivos a la salud y la seguridad, [...] (OIT, 2014: 39-40).

Fortaleciendo la anterior propuesta se enmarcan cronológicamente los montos sobre el salario mínimo así como su aumento en el año 2014 hasta el más reciente incremento generalizado en 2016, los cuales pueden demostrar que aunque ha existido un incremento en el salario mínimo para los trabajadores que

se encuentran en empresas formales éstas medidas no han disminuido el impacto que genera la economía en las sombras al igual que no ha logrado disminuir el desempleo, lo que pone de manifiesto que nacionalmente los índices en estas áreas son reprochables ya que no logran los objetivos bajo los cuales se erigen, caso que tiene un resultado contrario.

El salario mínimo observado en 2006 menciona que un trabajador promedio podría obtener 48.67 pesos en la zona A; 47.16 en la zona B y 45.81 pesos en la zona C, (STPS, 2014) tomando de referencia dicha fecha en donde se efectúa el desalojo de los comerciantes en el Mercado Juárez. Por otra parte observamos un aumento en el año 2014 donde en la zona A encontramos un salario al trabajador de 67.29 y en la zona B 63.77, (STPS, 2014); aplicando una operación sencilla podemos observar lo siguiente:

	AÑO 2006	AÑO 2014	DIFERENCIA
ZONA (A)	48.66	67.29	18.63
ZONA (B)	47.16	63.77	16.61
ZONA (C)	45.81	N/A	N/A

Fuente: Elaboración Propia con base en el tabulador de salarios mínimos (2016).

A partir del primero de octubre del 2016 se da la unificación de la zonas para el salario mínimo el cual queda determinado en 70 pesos con 10 centavos, lo que nos permite observar un ajuste en el poder adquisitivo del trabajador promedio para. Pero al final del trayecto el salario mínimo enmarcado no detiene el desempleo, se incrementan los contratos para empleos temporales que no responden al nivel de producción percapita de cada empleado, lo que conlleva a economías en desarrollo como la mexicana a generar despidos, contraer el mercado laboral e incrementar la economía informal.

Trasloando al aspecto local es importante resaltar realidad observada al interior del mercado, ya que las políticas que se aplican no mejoran ni siquiera la condición de los comerciantes formales, mucho menos está diseñada para mejorar las condiciones de vida del comerciante ambulante; esto pone de manifiesto que

las políticas que se desarrollan están siendo superadas por un fenómeno y de manera particular refleja la incapacidad de una correcta remuneración en el campo formal y en el caso de los comerciantes de reubicación y más aún de una inserción al campo laboral en la formalidad.

Encontramos dos principales limitaciones en las políticas a nivel municipal desarrolladas bajo este rubro; la primera es que no cumplen con objetivos que son básicos como la calidad en los empleos y dirección hacia el castigo y no la incentivación, por consiguiente no responden a una correcta planeación que se encuentra a su vez alejada de una eficaz implementación, tomando de referencia principalmente el traslado del tianguis y las reubicaciones de miles de comerciantes, reflejando así que el municipio aún hoy sigue atado de manos para actuar de manera libre tanto política como administrativamente, tal y como lo enarbola el federalismo. En un segundo término se encuentran la falta de seguimiento en las políticas que combaten el fenómeno, es claro que muchas de estas políticas responden al interés partidista, se pintan de un color para responder a cierta parte de la sociedad, tal y como se gestó en la administración panista que reubico a los ambulantes en 2007 y que a partir del 2009 se cambió por completo la forma de combatir el problema, no bajo esquemas de reubicación sino de prohibición y sanción, lo que expresa la falta de objetivos claros a mediano y largo plazo.

Lo que es claro para todos los locatarios que ahí laboran es que las políticas aplicadas son carentes de objetivos estabilizadores en el empleo formal, y más aún para reubicaciones de todos los ambulantes aunque éstos no sean formales pero sí que estén en control, es así que se le negó y se sigue negando a la fecha las condiciones para que cada vendedor, cada comerciante pueda crecer y satisfacer las necesidades familiares, técnicamente “se ha dejado morir a los mercados”<sup>16</sup>, así a pesar de contar con normas y leyes que los amparan para

---

<sup>16</sup> Palabras del Secretario General de la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del Mercado Juárez, estructura de la entrevista en anexo número uno.

poder desarrollarse (artículo 115° constitucional, el Bando Municipal y el código reglamentario del Estado de México).

Siguen imperando las políticas de sanción para todos los que recurren a la informalidad, que dentro del mercado se traduce en mercancías confiscadas y sanciones monetarias para la recuperación de las mismas, esto sin pensar en las condiciones en las que se desarrolla el mercado, ya que, aún los locatarios compiten exhaustivamente contra las grandes empresas transnacionales, como la cadena Walmart que tiene una de sus sucursales frente la plaza del mercado, la cual hace aún más adversa la situación y que no deja de ser parte de políticas mal encaminadas o con fines corruptos. Lo que a los ayuntamientos les queda a nivel municipal es sancionar, ya que se ven impedidos en incursionar en las políticas tendientes a incentivar el comercio formal e introducir a más comerciantes en los padrones de contribución debido a la relación de subordinación que tiene con los ámbitos de gobierno restantes.

### **3.2.2 Impacto Social**

Los aspectos sociales son un rubro que se afecta directamente en las relaciones entre comerciantes y la práctica de la economía subterránea, dichas ampliaciones afectan en primera instancia a la sociedad en general, en segundo lugar a los locatarios que buscan también un sustento amparados en la ley, y a la par también existen implicaciones sociales sobre los propios ambulantes informales.

Partiendo de la idea general sobre la falta de ley que los rijan, es decir, no existe nada que los ampare ante cualquier eventualidad, ciertamente al encontrarse en una situación donde la ganancia es libre de impuestos no puede encontrarse en una situación ventajosa comparado a un comerciante que si lo hace, ya que hay aspectos que no se cubren, tal es el caso de la salud.

Ser parte de una concepción que abarca el conocer la condición que enfrentan los comerciantes en la informalidad, concretamente se encuentra sumido en un ambiente adverso en relación a su contraparte establecida, “[...] no están a veces autorizados a organizarse en virtud de la legislación local o nacional, y a

menudo se les excluye o están insuficientemente representados en las instituciones de diálogo social y en los procesos de formulación de políticas” (OIT, 2014: 49), lo cual, para un gremio amplio de personas que se dedican al comercio resulta verdaderamente una desventaja, tras esto, las posibilidades de desarrollo y una mejora en las condiciones de los individuos se pierde fácilmente.

Tomando de referencia lo anteriormente citado, se puede asumir como un paso crucial el hecho de organizarse para cumplir aspectos importantes en la preservación de sus derechos, de tal suerte que, “La organización de trabajadores y empresarios en la economía informal es el primer paso hacia el diálogo social y la creación de soluciones tripartitas que tengan en cuenta los factores contextuales y la diversidad dentro de la economía informal” (OIT, 2014: 49), así tanto el dialogo como la propia solución a las carencias de los individuos que recurren a la práctica pueden ser llevadas al plano de lo público, por consiguiente a la solución práctica partiendo de la realidad general del gremio, sin dejar de tomar en cuenta el contexto en el que se encuentran. En el caso empresarial se debe acordar el pago de un salario digno acorde a las condiciones generales en las que se vive.

Siendo así, se plantea una adopción de las prácticas que algunos sectores han utilizado para dar respuesta a fenómenos similares, de esta forma se busca solucionar a través de acciones que la Oficina Internacional del Trabajo establece y que se plantean de la siguiente forma:

A fin de facilitar la transición a la economía formal, deberían darse a conocer y compartirse ampliamente las prácticas innovadoras y eficaces que han utilizado las organizaciones de empleadores y los sindicatos de varios países del mundo para llegar a los trabajadores y las empresas de la economía informal, organizarlos y ayudarlos (OIT, 2014: 49).

La organización y dialogo como elemento crucial permite conocer a fondo las carencias de los comerciantes que viven en la informalidad, con el único fin de ayudarlos sin entrar en abusos de los derechos tomando en cuenta que en este rubro no se encuentran amparados casi por ninguna norma, y se enmarca así ya que, solo se encuentran cubiertos bajo derechos humanos generales, pero no bajo

normas laborales que permitan el desarrollo de su capacidad productiva; acción que responde parcialmente a la hipótesis establecida.

Englobado en lo anterior, es deber de las instituciones y órganos gubernamentales valerse de sus facultades para cumplir tanto con la ley como con funciones que permitan un desarrollo general, es decir, el fin último del Estado y de la administración pública, el bien común; en materia del comercio en los mercados es necesario comprender la reubicación de una serie de individuos que desempeñan actividades no reguladas, ya que la proliferación va encaminada a un descontrol del municipio, a un incumplimiento de derechos y a un descontento general de los locatarios regulados y establecidos.

Como una medida factible para minimizar el crecimiento de la economía informal y por consiguiente una estabilización del fenómeno, además de aumentar la cantidad de los empleos que se generan en un país, es necesario cubrir necesidades de seguridad social y laboral, apuntalado bajo un sistema de control y dialogo entre autoridades comerciantes y locatarios, en el sentido de permitir la generación de empleos y que dichos empleos cubran necesidades importantes dentro del campo familiar, una vez asegurados estos puntos, el desarrollo de los comerciantes puede ser paulatino y generar ingresos para el municipio, todo bajo una correcta reubicación en puntos estratégicos enfocados a la venta.

Lo que en general se puede entender de la seguridad social se ha enmarcado de manera un tanto superficial, pero como lo enmarca la OIT se parte de las siguientes características:

En general, la concesión de la seguridad social en la economía informal puede emprenderse abordando elementos prioritarios como el acceso a la asistencia de salud básica, unas prestaciones familiares que permitan que los hijos asistan a la escuela, programas de transferencias específicas en metálico y pensiones universales básicas de vejez, invalidez y sobrevivientes (OIT, 2007: 14).

Si bien el cumplimiento de estos elementos vitales para el sostenimiento de la economía familiar no es suficiente para combatir la práctica, ésta puede ser aminorada mediante el complemento de la seguridad social, el cumplimiento de

los derechos, la correcta aplicación de la ley y la coordinación entre las partes inmiscuidas en el fenómeno. De igual forma logrando que el comerciante se registre en hacienda y el cobro por declaración esté acordado al entorno del comerciante, por tanto se deben de prever la contribución local y no la generalizada que se tiene.

Por otro lado, al comprender la realidad de los comerciantes informales de manera general se ha observado que éstos no pertenecen a un punto de venta, se trasladan de un lugar a otro en busca de los tianguis en el Estado de México, que se instauran principalmente en la capital y se congregan en el punto de venta más grande dentro de la ciudad, en el Mercado Juárez en Toluca, buscando no solo mejorar la situación, sino que, bajo intentos incansables se han tratado de establecer en el lugar como vendedores por temporada, situación que resultó en el tiempo que se encontraba el tianguis de los días viernes, prácticamente desde 1972 hasta el año 2007.<sup>17</sup>

Tras la gran reubicación el traslado que han tenido los comerciantes no ha cesado, y como elemento económico resulta importante para el desarrollo regional, pero en el caso de la ciudad de Toluca en este mercado, no es favorable ya que en primer término no está reglamentado el comercio ambulante, posteriormente no hay la infraestructura para mantenerlos en una venta constante (como se ha venido gestando), y en última instancia, no se encuentran en la formalidad, no generan recursos útiles ni para el ayuntamiento ni para el mercado, lo cual degenera en problemas como inseguridad, contaminación y falta de respeto por los comerciantes que se encuentran al interior del mercado.

Finalmente un elemento social que se ve perjudicado y que afecta de manera general en el área de Toluca es, que se ha perdido la tradición de los vendedores en el mercado, una tradición que ya se había reconocido de manera nacional debido a la cantidad de personas que asistían al zoco para realizar compras no solo personales sino de abasto, lo que representaba un constante flujo de

---

<sup>17</sup> Información brindada por un comerciante y ex integrante de la primera mesa directiva en el mercado, la estructura de la entrevista está en el apartado de anexos como el número dos.

personas, así como de prácticas y tipos de vendedores, al igual que los productos las diferencias culturales entre los vendedores de distintos municipios permitían una riqueza inmensa al tianguis y al propio mercado, ésta trajo consigo un gran reconocimiento por parte del público hacia el mercado, al fin los comerciantes que ahí laboraban tenían acreditado el prestigio del mismo en cuanto a la calidad de sus productos como los mejores precios entre los comerciantes.<sup>18</sup>

Ciertamente el atraer al cliente tras la pérdida del tianguis es difícil y precario hasta para los comerciantes que año con año pagan sus derechos y se encuentran contribuyendo, la desaparición de la cultura del tianguista y la falta de ventas por temporada afectaron en gran medida las relaciones entre comerciantes y autoridades municipales, ya que la falta de concurrencia de la gente ha sido la piedra angular que ha desequilibrado las relaciones que se gestan en el área del zoco, aún hoy siendo un generador de empleos, el mercado se encuentra en una crisis social ya que la afectación en el campo económico y la falta de recursos para los comerciantes ha incitado a una renuencia constante de los propios locatarios a no pagar sus derechos de forma regular y mucho menos a colaborar con las autoridades para un mayor desarrollo en la actividad comercial; ante la falta de políticas que rijan la dirección de los mercados resolviendo su principal problemática que es la proliferación de la economía subterránea, es difícil precisar un equilibrio en el campo de lo social entre comerciantes internos y externos en diálogo directo para una reubicación coherente y beneficiosa.

---

<sup>18</sup> Observaciones hechas por comerciantes establecidos, ex representantes de la mesa directiva y el actual secretario de la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del Mercado Juárez.

## **CAPITULO IV PROPUESTAS PARA LA REUBICACIÓN DEL COMERCIO EN LA INFORMALIDAD**

Se han agotado temas tan cruciales como los alcances de la informalidad en la ciudad de Toluca, en el Mercado Juárez se ha observado el problema como uno de los principales elementos que las autoridades municipales han dejado crecer, el análisis de las formas de reubicación parte a través de la idea de un mayor control mediante dialogo y una participación tripartita, ya que el tema es demasiado sensible y una determinación sin consultar a las partes involucradas puede conllevar a la creación de muchos más problemas de los que se pueden resolver, de igual manera es perjudicial ser indiferente al fenómeno ya que al ser una fuente principal de sustento para muchas familias esta acción de omisión al comerciante degenera en disputas por algún espacio, ello representa una gran perturbación al orden público y a la seguridad de la población en general, de ahí que la colaboración conjunta sea un elemento crucial, tanto en la investigación como eje de observación en la práctica para una reubicación; aunado al cambio de políticas públicas enfocadas al empleo y a la remuneración en el trabajo de los empleados, hecho que debe ser fomentado por el ámbito local y por el federal.

La reubicación ha comprendido un análisis del fenómeno general de la venta informal de productos, de igual forma ha permitido un estudio y reconocimiento de las necesidades de los comerciantes; así como de los retos que tienen las gestiones municipales para dar respuesta de manera mediata al desarrollo de tales fenómenos, que bajo la teoría municipalista es un aspecto que afecta la esfera local, degenerando o deformando la cordial relación que se gesta entre los agentes no solo en este mercado sino en los restantes que se encuentran en todo el municipio.

Sin un correcto análisis del fenómeno; que permita conocer a detalle tanto las necesidades de los comerciantes como de la sociedad circundante, sin un diagnostico que permita reunir las carencias y fortalezas que tienen los mercados públicos en general; y que generan complicaciones que si bien tienen soluciones vacías para problemas económicos, sociales y políticos, éstos no permiten ni

satisfacer necesidades, ni minimizar la práctica, por lo que son necesarios los elementos antes mencionados al igual que la comunicación y coordinación entre autoridades municipales y los comerciantes en el mercado para el progreso local y el desarrollo económico práctico.

#### **4.1 ESTABLECER UNA CLASIFICACIÓN DE LOS DISTINTOS COMERCIANTES DENTRO DEL ÁREA DEL MERCADO, ASÍ COMO OBSERVAR EL TIPO DE PRODUCTOS QUE DISTRIBUYEN**

El reconocimiento de los comerciantes informales de los cuales no se tiene un conteo detallado pero oscilan entre los 100 y 200 que se encuentran distribuidos desde los dos estacionamientos que tiene el mercado, hasta los pasillos principales que lo atraviesan, es una tarea que el ayuntamiento tiene que realizar para manejar un control sobre la práctica y además para evitar otro tipo de contrariedades, como son: generación de basura, incrementar el caos vial, inseguridad y pérdidas económicas para el propio municipio, ya que por el hecho de removerlos ya es un gasto que se genera debido a que el ayuntamiento es el encargado de mantener limpias las calles, por lo que al existir desmedidamente la ocupación de vendedores en el área pública éstos generan tal grado de basura que en temporada de lluvias se tapan las coladeras no solo del mercado sino de vialidades importantes en la ciudad, lo que conlleva a desazolvar (destapar o limpiar) todas las coladeras del área.

Antes de generar una reubicación efectiva o al menos lo más efectiva posible, es necesario poder identificar de manera concreta al tipo de comerciante que se encuentra en el mercado, en razón de lo anterior se ha establecido dos tipos de comerciantes que ocuparan los pasillos más grandes al exterior de las naves (edificios) en el mercado y de los estacionamientos del mismo, así, dependiendo del tipo de mercancías que manejan y distribuyen es como se ha clasificado a los comerciantes, éstos son:

- Ambulante informal con mercancías de competencia.
- Ambulante informal con mercancías artesanales.

1. El primero de éstos comprende a los comerciantes que por la naturaleza de sus productos se enfocan a la venta de mercancías que representan la competencia desleal para los locatarios, dichos agentes conforman una gran barrera para los comerciantes al interior ya que son el principal muro para que los clientes no lleguen al locatario y que además no permitan que los ingresos sean parte del desarrollo del comerciante regular. Se entiende que distribuye las mercancías de comida, ropa, artículos del hogar, flores entre otras mercancías de uso común, el principal problema que representan es que hacen una competencia al comerciante que es establecido y sin el elemento primordial del pago de uso de suelo claramente se encuentran en una situación donde se pueden mover libremente para la distribución rápida y barata de sus productos.
2. En un segundo punto se encuentra el comerciante informal que se consideraría naturalmente artesanal, este comerciante en particular es más tolerable para el comerciante regular al interior del mercado, básicamente éste cuenta con mercancías que no representan una competencia desleal para el formal, en cierta medida son incluso la fuente de que se asista al mercado a la compra de productos por temporada, tal es el caso de “Las Palmas” en semana santa o las tradicionales calaveras de chocolate en día de muertos; estos comerciantes son un elemento que recupera la tradición perdida, en primer lugar de las plazas tradicionales en Toluca y en un segundo lugar pero no menos importante, al tianguis tradicional del Mercado Juárez, “ciertamente es ver al mercado con gente, un mercado que nos costó levantar, un mercado lleno de tradición, que con el tiempo y sin el tianguis se ha ido cayendo”.<sup>19</sup> El comerciante con mercancías artesanales ha buscado el apoyo de autoridades municipales para el ejercicio de venta por temporada, a la fecha sigue sin respuesta, pero se han gestado algunos lugares para la venta de sus mercancías gracias al apoyo de la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del Mercado Juárez.

Es crucial el reconocimiento del tipo de comerciante informal que se ha de reubicar ya que no todos venden de igual forma y en igual medida, además resulta

---

<sup>19</sup> Comerciante del Mercado Juárez, fundador del mercado y ex comerciante del mercado 16 de Septiembre.

ser una tarea compleja ya que los giros de las mercancías son muy cambiantes, esto no solo con la informalidad, sino que se da también entre locatarios, siendo ésta de entrada una competencia no aceptada para sus congéneres; es más difícil la exclusión de un individuo con carencias económicas fuertes que se encarga de la comercialización de productos como “palmas” o calaveras de chocolate para mantener a una familia, que a la reubicación de un comerciante ambulante e informal que vende al mayoreo ropa u otros productos que se encuentran regulados al interior del zoco; este tipo de vendedores que asiste también al tianguis cambia regularmente de giro lo que lo hace difícil de regular incluso dentro del régimen de incorporación fiscal para que declare impuestos, se debe entender que las carencias y las formas de distribuir no son las mismas.

Así bajo la acción de una identificación general de los comerciantes que concurren al Mercado Juárez se puede hacer de entrada la clasificación preliminar para ubicar o reubicar a cierto tipo de comerciantes o los que podrían en un supuesto caso ayudar al desarrollo de las ventas del mercado y, rigiéndose bajo normas claras y que se gesten en coordinación con los vendedores formales.

#### **4.1.1 Clasificación de los comerciantes**

¿Qué conlleva la clasificación del comerciante? La clasificación en un primer sentido da control y la pauta para un padrón que permita contabilizar a los comerciantes que concurren a la plaza para el comercio, la ventaja que permite es que podrá generar una reubicación de los comerciantes que ya son una competencia para los establecidos y de igual forma se podrá gestionar el área por temporada para los comerciantes que solo trabajan un tiempo determinado (temporada) y que su mercancía no represente una competencia desleal para todos los comerciantes establecidos, de igual forma estableciendo responsabilidades, obligaciones y respetando los derechos disminuirá el gasto del ayuntamiento debido a la limpieza aunando la colaboración que el comercio puede ofrecer para aminorar gastos de las arcas municipales.

Siendo ésta el preámbulo para la reubicación o en un supuesto sentido la ubicación en el mercado de manera temporal, así ambas clasificaciones tanto el ambulante artesanal como el de competencia permitirán materializar el primer paso para la reubicación y posteriormente la formalización del comerciante, de igual forma cabe destacar que en esta primera etapa es necesaria la coordinación, se debe entender que el papel de los locatarios como defensores de sus ventas y su patrimonio puede ser un aliado grande para gestar una correcta reubicación, ya que éste ve la problemática día a día, convive con ella e incluso puede ser una excelente fuente de apoyo en la gestión de soluciones.

Por ello antes de iniciar alguna modificación a su ubicación, es de suma importancia conocer los distintos puntos de vista de los involucrados y a partir de toda la información recabada tomar decisiones, contemplando las posibles consecuencias sin olvidar que el fin último es propiciar un beneficio para el municipio, los habitantes, asistentes y comerciantes (Bartolo, S. y P. Preciado, 2012: 111).

Sabemos que muchos de los comerciantes tienen la disposición de colaborar y que desean poner solución a este problema o por lo menos aminorar las pérdidas que ello les genera, no cabe la excusa sobre la renuencia del comerciante ya que con el tacto suficiente se logró acercarse a los vendedores para el desarrollo de diversas entrevistas sobre el tema que tanto les afecta, de la misma manera tendrán la disposición de sentarse a la mesa a dialogar y establecer un mutuo camino de acción que conlleve respuestas claras y efectivas, permitiendo así liberar la zona de los ambulantes respetando sus derechos y generando una verdadera cultura de control, la manera en que se puede lograr es permitiéndole al comerciante artesanal vender con su respectivo pago de derechos de uso de suelo y en segunda instancia, brindar más espacios en el mercado de “Palmillas” aumentando el padrón y los ingresos de los agentes.

A continuación se plantea una interrogante crucial para esta primera etapa ¿Cómo se gestaría la clasificación? A través del equipo de inspectores con los que cuenta la administración responsable del mercado, la Dirección de Gobernación, y con una coordinación y dialogo entre comerciantes, para conocer los giros y brindar lugares, se puede gestar un reconocimiento de los comerciantes que pueden o no

quedarse en el área del mercado, tal y como se ha enmarcado antes, la condición primordial, que en calidad de imposición establecen los locatarios es, que no se generen competencias desleales y además que los ingresos que perciben los comerciantes semanalmente no disminuyan por dicha práctica, como se ha referido ya ante la preocupación de los impactos económicos, el diagnóstico de este rubro hacia los comerciantes es crucial, es por eso que para una coordinación efectiva y un diálogo constante no se debe afectar al bolsillo de los mismos al imponer una serie de vendedores en el área exterior, así como exigir el cumplimiento de sus obligaciones sobre el pago de derechos, ya que, ha quedado claro que los comerciantes en un sesenta por ciento están dispuestos a entablar una cooperación con el ayuntamiento para mejorar las condiciones y aumentar las ventas.

Como se sabe es una suma de voluntades, ya que se ha expresado que de cumplirse una acción concreta por el ayuntamiento para resolver el problema, el gremio se compromete a pagar de forma regular todo lo concerniente a los derechos para quedar al corriente en cuestión de pagos (debido a que el 50% de los locatarios se encuentra rezagado en el pago de los mismos)<sup>20</sup>, y de encargarse lo más posible al apoyo en el mantenimiento de áreas del mercado, tal y como lo han efectuado en su totalidad hasta ahora. En general permitiría establecer ventas por temporada con el apoyo y una aplicación de las medidas regulatorias gestadas.

La delimitación establecida previamente permitirá la generación de mayor control como anteriormente se mencionó y permitirá tomar decisiones de manera más acertada, sin lugar a dudas es una tarea que requiere esfuerzo y además que incluya acciones de planeación que se presentan en la siguiente lista:

1. El uso apropiado de los recursos, mismos que el mercado genera por el cobro en sanitarios y estacionamientos.

---

<sup>20</sup>Un ejemplo sobre los recibos que pagan los comerciantes se encuentra en el anexo número tres y cuatro, donde se ejemplifica el pago por derecho de uso de suelo.

2. Inspecciones periódicas y conjuntas del cuerpo de inspección en colaboración con los comerciantes establecidos.
3. Correcto uso del espacio público en los pasillos principales del mercado para la reubicación, así como la asignación de los mismos a los comerciantes artesanales.
4. A su vez sancionar a cada comerciante artesanal ante la reincidencia de faltas administrativas.

En el caso de una reubicación total como se ha manejado de manera poco exitosa por las administraciones, establecido lo anterior, se busca que el ayuntamiento tome las decisiones con base en la información de la que se puede allegar y ejercer de manera correcta presupuestos y herramientas que le permitan cumplir su tarea primordial, dar respuesta para cumplir con las necesidades sociales y velar por el bien común, y particularmente en este caso disminuir los comercios que se aglomeran en puntos estratégicos de continuo acceso del público, previniendo otra invasión del comercio ambulante, así como hacer uso de los recursos que el mercado genera para habilitar espacios que se puedan usar.

La clasificación generará una prioridad entre los comerciantes que deben ser reubicados de manera inmediata así como de los que pueden ser ubicados como comerciantes de temporada en el mercado, lo cual dentro del padrón deberán estipularse de manera clara los giros tanto al interior como al exterior del mercado, así como los tipos de permisos que se gestaran para la actividad comercial, buscando de ésta forma que los ambulantes informales que son reubicados dentro de la zona del mercado satisfagan las necesidades básicas para la obtención de un ingreso a las arcas del municipio y a la vez incrementar las ventas para todos los comerciantes, que de igual forma respete el ya mencionado derecho de venta, partiendo de la coordinación de acciones entre ayuntamiento y los vendedores formales y no formales para la obtención de una reubicación que cumpla con objetivos de control y correcto reordenamiento de la actividad comercial informal que se gesta en el mercado, lo que posteriormente permitirá un control que

respete en primera instancia la condición de desventaja en que el informal se encuentra.

#### **4.2 ORDEN Y CONTROL DE LOS COMERCIANTES, CONFORMACIÓN DE LOS PADRONES**

Un padrón sin duda representa una herramienta útil para tener un control y una contabilidad general del número de comerciantes que se encuentran integrados dentro del mercado, principalmente en el sistema formal, es una herramienta ya contemplada dentro del Bando Municipal de Toluca para los mercados y en general para todo aquel que se dedique a la venta de alguna mercancía en los mercados o en los locales en general, siendo esta una atribución propia de la Administración Municipal para regular su actividad comercial y satisfacer las necesidades sociales, se debe atender de manera prioritaria el correcto uso de dicho elemento ya que como seguimiento es realmente indispensable ante la gran gama de comerciantes que se encuentran dentro del zoco.

Entendiendo esta como una etapa siguiente en los espacios recuperados en el Mercado Juárez, el padrón representaría la cristalización de un diagnóstico previo como el giro y la ganancia que obtienen de los comerciantes ubicados tanto al interior como al exterior, motivo que generará certidumbre en la toma de decisiones para una reubicación tanto en la posible asignación de un lugar en el mercado como del posterior traslado de los comerciantes que no puedan ejercer la venta en los alrededores del zoco, es crucial señalar que dicho padrón por sí solo no será una forma de ingresarlos al sistema formal, ni una respuesta al desempleo o resolución de su condición económica, pero es una herramienta útil para dar paso a las etapas siguientes que son en primer lugar dar certidumbre a la comunidad de comerciantes y a los vecinos que viven cerca del mercado, y en segundo lugar se abonará al control que urgentemente requieren todos los mercados en la ciudad de Toluca, lo que en cuestiones de empleo permitirá abrir nuevos negocios los cuales con un diseño tributario diferente al régimen de incorporación fiscal se podrán anexar nuevos contribuyentes llevándolos a la etapa formal.

Cabe destacar que el padrón de comerciantes ya existe pero éste no se aplica correctamente, no se da certeza sobre los comerciantes que están debidamente registrados y menos aún se renueva, así lo corrobora la líder comerciante en “Palmillas” Yolanda Miranda quien expresa que no conocen (líderes y comerciantes en general) esos padrones así como los lugares que están asignados a cada líder y la extensión de sus límites<sup>21</sup>, esto revela las pocas capacidades de la Administración Municipal para poder gestar un correcto control y conteo de las personas que se dedican a la práctica; acción que resta el alcance de sus capacidades técnicas, quedando como precedente el padrón general de la reubicación en 2006, por tal razón la capacidad administrativa, de recursos y de personal resulta escasa para poder conformar el padrón, dicho esto se puede caer en la contrariedad de tomar decisiones sin un diagnóstico previo, así como reubicar de manera arbitraria, situación que negaría el dialogo y la cooperación así como generar una crisis, falta de legitimidad e ingobernabilidad en los mercados ante la impotencia de responder al fenómeno, actuando incongruentemente con lo estipulado en el Bando Municipal.

#### **4.2.1 Pautas para la conformación de los padrones de los comerciantes establecidos y ambulantes**

Los elementos a considerar prioritariamente son los giros y número total de los comerciantes que son establecidos, entendiendo en esta particularidad que el usufructuario debe estar registrado y así contabilizar que esté al corriente en sus pagos, de igual forma se debe tener el registro actualizado del usufructuario del local y el giro que tiene (el tipo de mercancía que vende), el sentido de dicho elemento es en primera instancia conocer cuál es el tipo de mercancía que se manejan en todas las naves del mercado para poder responder de una manera más completa y eficiente a los retos en la estructuración de padrones para el manejo y control del registro.

---

<sup>21</sup> La entrevista se puede encontrar en los anexos el cual corresponde al numero tres para líder comerciante en “Palmillas”.

De tal forma el cambio constante del giro sin aviso previo a las autoridades administrativas dentro del mercado generará un desequilibrio en las mercancías y una constante problemática entre locatarios y vendedores informales, ya que el propio permiso no coincidiría con el tipo de venta establecida, lo que conlleva una falta administrativa, por lo que se le debe dar un primer aviso, posterior a ello en una reincidencia se le retirará el permiso temporalmente, traduciendo esto en clausurar su negocio en un periodo de un mes.

Por tal razón el control debe apegarse al seguimiento de las normas propuestas como el Bando Municipal, el código reglamentario y financiero, ya que está estipulado que el permiso que se maneja en el Mercado Juárez y además el pago que se efectúa por concepto de derechos responde a la venta de una mercancía determinada, este hecho debe obligar a la administración del zoco a estar constantemente informada y preparada técnicamente para ejercer control primordialmente al interior, pero como se ha explicado ésta debe estar precedida por la comunicación y la advertencia, dejando ambas debidamente documentadas.

El segundo elemento crucial una vez establecido las pautas anteriormente señaladas es poder implementar un padrón que debe reconocer a los comerciantes que pueden trabajar por temporada, siguiendo los modelos de la categorización dividiéndolos en los agentes antes descritos, para poder generar un área controlada y bien delimitada de los comerciantes que puede establecerse dentro de la plaza, formando parte de la observancia del comerciante establecido y de las autoridades administrativas designadas.

Por otro lado se debe reconocer que la condición de un padrón único no es viable ya que las temporadas son diversas y el tipo de mercancía varía en función de la fecha y el tipo de evento, por lo que, la creación de diversos padrones, en este caso seis que establezcan al comerciante temporal con registro del tipo de lugar y la fecha que contempla el uso de suelo, tomando de referencia los permisos de:

- San Valentín.
- Día de las madres.

- Semana santa.
- Fiestas patrias.
- Día de muertos.
- Navidad.

Este parámetro permitirá de manera puntual identificar a las personas que ya tengan algún lugar asignado en el área del mercado y no se le permitiría repetir en cuestión de adquisición de más lugares o permisos por temporadas, estableciendo una limitación para evitar la propagación del comercio, por lo que se aplicará el principio de una igualdad de oportunidades y se evitará el monopolio de lugares para el ejercicio de venta de productos. Los retos representados en esta serie de padrones que se gestaría para el control van en el sentido de competencia administrativa; para gestionar el espacio y los recursos, capacidad técnica para generar padrones digitales usando nuevas herramientas y de personal para dar fomento a la anticorrupción brindando observancia continua al fenómeno desarrollando dichas propuestas que son cruciales para la reubicación práctica y continua.

Con apoyo de nuevas tecnologías y el desarrollo de capacidad técnica se debe crear padrones internos y externos para generar credenciales con códigos de barras que al ingresarlos a una base de datos desplieguen información para efectuar el pago de derechos y ésta debe contar con fotografía del usufructuario en cuestión, esto conllevaría a una constante renovación de los datos de cada locatario así como la del padrón para la conformación de los locales, dichas inversiones deben ser realizadas por parte de la Administración Municipal, mediante el ejercicio del presupuesto de mercados, ya que en éstos no se ha invertido, por lo que sería una respuesta viable que permitiría el ejercicio controlado del comercio. Una vez establecida dicha innovación al interior, con sus respectivas evaluaciones y ajustes se puede trasladar al registro de los ambulantes en los alrededores. Rescatando los procesos que se produjeron para la credencialización de tianguistas en la reubicación del 2006, se puede argumentar que dicho procedimiento puede ser implantado de manera exitosa

dentro del Mercado Juárez, ya que dicha acción se generó para más de 17 mil comerciantes, en este caso se concretaría a solo 1265 locatarios y los posteriores comerciantes temporales que se pudieran establecer en el mercado.<sup>22</sup>

#### **4.3 ACCIONES Y COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS PARA LA REUBICACIÓN DE LOS COMERCIANTES INFORMALES**

Como ya se ha expresado con anterioridad es necesario replantearse el papel que debe adoptar las autoridades municipales, principalmente en la Dirección de Desarrollo Económico, así como en las administraciones propias de cada mercado ante una reubicación; la nueva visión que se debe adoptar va encaminada a principios fundamentales para el funcionamiento tales como la igualdad, transparencia, la efectividad, de igual forma debe controlarse el nivel de corrupción que se pueden generar con las organizaciones de los comerciantes. Fomentar un puente de acción que acerque la administración con la ciudadanía.

Para medir de manera mucho más acertada la capacidad que actualmente tienen las autoridades del ayuntamiento es necesario remitirse a sus atribuciones como autoridades; en este sentido ya se ha abordado en el Bando Municipal la función de la Dirección del ayuntamiento que se encarga del desarrollo económico dentro del municipio, aspecto al cual no se profundizará más, solo se acotará que esta dirección debe gestar con legalidad transparencia y efectividad los planes rectores para desempeñar su función, misma que está expresada en su nombre, por tal motivo debe ser el puente facilitador para reorganizar y redireccionar las acciones y medidas para resolver el comercio que se encuentra en las sombras y gestar soluciones prontas al fenómeno.

Por otro lado tenemos otro actor fundamental que es la representación del ayuntamiento en cada uno de los mercados, se debe recordar que los mercados en la ciudad de Toluca son administrados directamente por el ayuntamiento y no por concesión o alguna otra modalidad de prestación de servicio público; éste es denominado como el Administrador de Mercados Públicos, o lo que comúnmente

---

<sup>22</sup>Tal y como se observa en los anexos finales, las credenciales referencian el nombre y número de puesto del usufructuario.

los locatarios refieren como el “administrador” éste se encarga de acciones concretas concernientes en los mercados, tales como gestionar materiales para mantenimiento, resolver controversias administrativas o personales entre locatarios pertenecientes al mercado entre algunas otras que se especificarán, básicamente es el puente directo que refleja tanto los interés del ayuntamiento como de los locatarios y el facilitador para el desarrollo del mercado encargándose desde los conflictos hasta el cuidado de la infraestructura, de igual forma es el encargado de vigilar que se cumpla la prestación del servicio público de manera correcta, siguiendo los planes generales del Bando Municipal del Municipio de Toluca y también sustentado en el Condigo Reglamentario de este municipio y el Plan de Desarrollo Municipal.

Dentro de las funciones que tiene el administrador de cada mercado establecidas en el CAPÍTULO CUARTO DE LAS ACTIVIDADES COMERCIALES EN MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO, SECCIÓN PRIMERA DE LAS DISPOSICIONES GENERALES EN EL CÓDIGO REGLAMENTARIO para su buen funcionamiento se encuentran las siguientes:

- I. Mantener actualizado el archivo de la administración y padrones de los comerciantes en el mercado a su cargo;
- II. Coordinar y dirigir las actividades del mercado;
- III. Proponer a su superior inmediato la zonificación del interior de cada mercado, de acuerdo con los diferentes giros comerciales;
- IV. Vigilar que los mercados se encuentren en buenas condiciones higiénicas, materiales, de limpieza y seguridad, organizando campañas para tal efecto;
- V. Vigilar, controlar y cobrar los servicios sanitarios que se presten en cada mercado;
- VI. Mantener el orden público en el interior del mercado, en coordinación con las autoridades competentes;
- VII. Vigilar que los comerciantes presten sus servicios o expendan sus mercancías en forma personal, continua y regular;
- VIII. Practicar diariamente recorridos de observación física por el mercado, para cerciorarse del cumplimiento del presente ordenamiento;
- IX. Rendir informes cuando le sean solicitados por sus superiores;
- X. Solicitar a la autoridad municipal competente, la revocación de licencias de funcionamiento;

- XI. Integrar expedientes de solicitudes sobre cambios y ampliaciones de giro, y los demás que le sean encomendados, turnándolos a la Dirección de Regulación del Comercio.
- XII. Solicitar operativos de inspección a las autoridades correspondientes, cuando así lo requieran las necesidades del mercado;
- XIII. Levantar comparecencias o actas administrativas cuando las circunstancias así lo requieran;
- XIV. Autorizar el uso de salones de usos múltiples que existan en el mercado, para fines relacionados con el mismo;
- XV. Llevar un control de sanciones impuestas a los comerciantes por la autoridad competente; y
- XVI. Las demás que se le asignen (Código Reglamentario del Municipio de Toluca, 2011: 170-171).

Se enmarca en su totalidad las funciones de este agente regulador ya que es una pieza clave para que el mercado funcione correctamente y que además, de él dependen recorridos de chequeo y observación en todas las áreas concernientes al mercado, de igual forma es su función el control de los giros que permitirá de modo general formar los padrones necesarios para regular a los locatarios y ambulantes.

Sin lugar a dudas las acciones que puede emprender fomentan un control muy específico en las actividades del mercado, las limitantes que se encuentran en esta área se concentran principalmente en la falta de recursos que se invierten para modernizar tanto el equipo de registro como la capacidad de generar maneras innovadoras para mejorar la atención al comerciantes así como la falta de recursos para responder a sus necesidades, de igual forma no existe una inversión en infraestructura para modernizar el zoco o habilitarlo para que albergue a comerciantes artesanales por temporada.

Otro elemento que se encuentra impregnado en esta área es la constatación de corrupción y los tratos clientelares que se gestan con los ambulantes, tal y como se ha expresado, las inspecciones no cumplen con los estándares necesarios para remover al ambulante, por lo que se ven envueltos dentro de acciones de corrupción o simplemente no existe la voluntad para realizar los operativos de una manera satisfactoria, lo que buscaría lograr es establecer un cuerpo de

inspectores propia para el mercado los cuales estén siendo observados y reportados por los locatarios, situación que es muy urgente tanto en el Mercado Juárez como en el Tianguis de “Palmillas”

Por lo que la desventaja más grande radica en la propia incapacidad para generar en un primer paso a la negociación o dialogo con los comerciantes establecidos y, en un segundo punto en la falta de control interno para mejorar las condiciones en las naves del zoco de Toluca, por tal motivo es crucial establecer un nuevo papel de la administración en el mercado siguiendo las normas de Código Reglamentario y brindado recursos materiales y financieros para un mejor desempeño de funciones, ya que, de gestarse una posible reubicación de los ambulantes es necesaria la identificación y empadronamiento de todos ellos, por lo que se requiere una renovación técnica para concretarla. El papel que debe adoptar es de transformar su administración orientándola a ser un puente de diálogo y atención con los comerciantes, pasar del hermetismo a la operación conjunta, así se plantea dinamizar el papel de la administración de los mercados.

El organigrama que actualmente tiene la administración en el mercado no cumple con las capacidades necesarias para satisfacer las demandas de un comercio que es emergente y que aumenta día con día la población de vendedores dentro del complejo, por tal motivo se propone la formulación de dos áreas que permitan gestar la realización de tareas que el mercado no ha hecho, éstas son las siguientes:

1. El área denominada Padrones y Control se encarga de la formulación de los padrones, con la capacidad técnica para establecer una base de datos amplia que albergue en su totalidad a los comerciantes con datos específicos y necesarios para el manejo de los mismos en alguna situación de controversia administrativa o técnica; la cual podría contemplar el grado de adeudo del comerciante y el historial de reincidencias de las faltas al Bando o al Código Reglamentario. De igual forma se brindará certidumbre a los procesos que en algún momento se lleguen a generar, tales como cambios de giro o quejas por la competencia desleal. Dentro de su estructura dos individuos se abocarán a

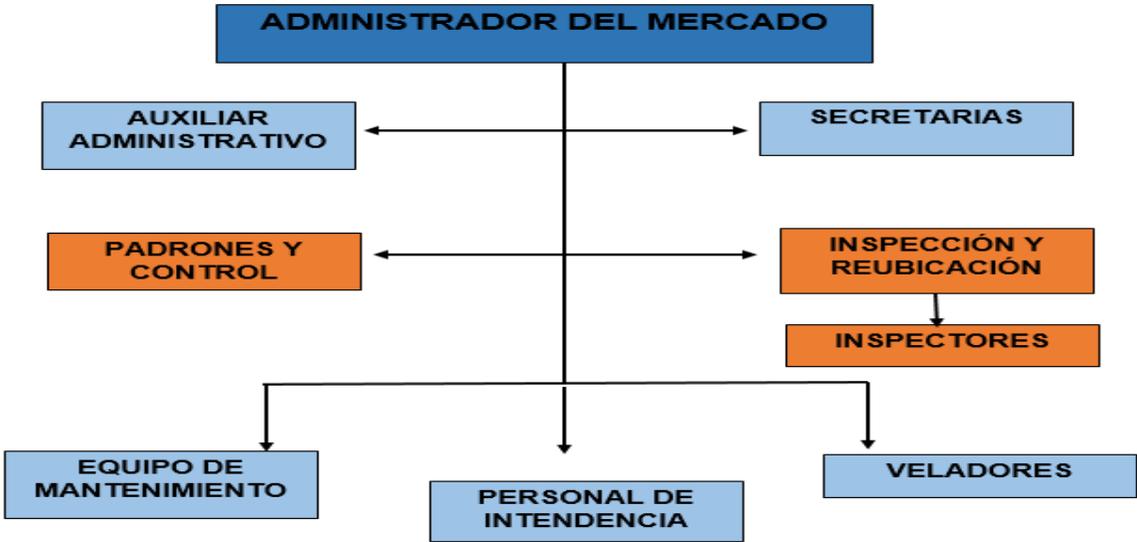
llevar la parte principal de la conformación de los padrones y las posteriores revisiones y cambios a los giros de todos los comerciantes; su labor será supervisada y responderá al administrador del mercado y titular de dicha área.

2. Por otro lado se crearía un área especializada para el control y manejo de los comerciantes informales denominada Inspección y Reubicación; actualmente los inspectores están adscritos a la Dirección de Gobernación y se buscaría trasladarlas o establecer un cuerpo de inspección diferente en la administración del mercado, con el objetivo de regular las funciones para la informalidad, estableciendo este cuerpo de inspección en la Dirección de Desarrollo Económico que se desconcentrar a las administraciones de cada mercado, las cuales pueden ser establecidas con el apoyo de la UCETMJ, para observar que no se afecten vías importantes en el mercado y que permitan que los clientes tengan un acceso libre al interior de las naves, por lo que el área implementada como Inspección y Reubicación sería el sector encargado de regular el anterior postulado, y de éste dependería el cuerpo de inspectores abocados a observar el comercio.

Por tal razón se buscará que esta área disminuya el grado de corrupción, ya que tendrá la capacidad técnica para realizar los sondeos de los comerciantes que no puedan vender dentro del área y en el siguiente caso, es el área designada para establecer los lugares que podrán ser utilizados.

Así el organigrama propuesto se establece de la siguiente forma:

**Figura 3: Organigrama propuesto de la Administración del Mercado Juárez.**



Fuente: Elaboración propia tomando como base el organigrama de la administración del Mercado Juárez (2016).

Este organigrama otorga mayores tareas a la administración y sustentan tanto el uso del control como de la contabilización del comerciante, es posible la creación de un organigrama de esta naturaleza ya que de contar con la aprobación de la Subdirección de Mercados, la Dirección de Desarrollo Económico, así como la Dirección de Gobernación por asignación se pueden implantar estas estructuras para los cinco mercados públicos existentes en el municipio de Toluca.

Sin lugar a dudas es necesaria una negociación con los locatarios, ya que en muchas circunstancias se presentan renuentes y más aún si se gesta como una imposición, por lo que se requerirían sesiones informativas y de capacitación, así como el compromiso para que no se incremente desmedidamente el pago por concepto de derechos y que exista la correcta remoción del comerciante informal, así como la propuesta de una ubicación en el zoco del comerciante artesanal para incrementar la concurrencia de clientes.

Debido a las nuevas atribuciones se anexan acciones como la reubicación y el aspecto del empadronamiento general, por tal razón se estaría entrado en la tercera etapa que es el posible establecimiento de comerciantes temporales en el área del Mercado Juárez; una vez cumplido con el elemento de conformación y control de los comerciantes a través de una tabulación de información y la formación de una base de datos de los mismos. Concerniente a toda la etapa dos, se trasciende a la acción más concreta de reubicar al comerciante o de dejarlo trabajar temporalmente en el mercado, considerando estrictamente a los comerciantes artesanales limitando su número y su espacio.

Lo anterior debe ser producto de una deliberación por parte de autoridades y los locatarios, al igual que la propuesta que pueda aportar la comunidad de comerciantes informales, la condición de formal no podrá ser alcanzada aun cuando se pueda efectuar dicha ubicación, ya que se debe aún tratar sus asuntos del pago que se realizaría por derechos de uso de suelo<sup>23</sup>, así como el tipo de permiso que se les otorgaría por la temporada que le corresponda y estar registrado o dado de alta en la SHCP, obteniendo así seguridad social entre otros derechos.

Se toma en cuenta así la reubicación en dos aspectos, se puede efectuar dentro del Mercado Juárez y que corresponde netamente al administrador llevarla a cabo con el apoyo de las dos áreas propuestas en el organigrama, posteriormente se abordará la reubicación que se puede realizar tanto en el tianguis de “Palmillas” como en los diversos municipios vecinos de Toluca, considerando como prioritario el primero.

En un primer momento la reubicación contemplaría el establecimiento de obligaciones al comerciante informal, dentro de las cuales se puede identificar los siguientes elementos que lo caracterizarían:

---

<sup>23</sup>Los recibos que permiten observar el cobro de este derecho se encuentra en la parte de anexos, en el tres y cuatro donde se desglosa este que corresponde al tianguis de “Palmillas”

- Mantener limpia su área de trabajo así como generar la menor cantidad posible de desechos.
- Respetar el área que le ha sido asignada por las autoridades administrativas del zoco, al igual que evitar la propagación o ampliación del lugar, ya que solo es temporal.
- Al momento de ser asignados a un lugar el usufructuario temporal deberá acudir a la administración para ingresar sus datos al padrón, este elemento tiene el carácter de obligatorio para los que podrían ser asignados en el mercado.
- Posteriormente se establecerá el monto que deberá de pagar por los derechos del local, éste se conformará partiendo del ingreso semanal del comerciante, ya que no se podrá cobrar el mismo monto en general debido al tipo de mercancías que maneja cada comerciante.
- De igual forma tendrá el papel de observador y colaborador con los comerciantes para reportar contrariedades en la infraestructura del mercado, tales como la condición de las coladeras y en otros casos para reportar la red de ladrones y carteristas que acuden al mercado.

Así al comerciante informal se le dará la condición no solo de un elemento que aporta ingresos al ayuntamiento, sino que, además será una parte funcional del mismo para ayudar al mejoramiento del servicio público, por lo que se integra de manera completa al comerciante como útil y productivo.

Por su parte las autoridades municipales tienen la obligación de respetar sus derechos, como la venta de mercancías artesanales de manera libre dentro del lugar proporcionado, así, dicha venta no estará sujeta a pagar una cuota a los inspectores, los que podrán ser reportados en el área de inspección y reubicación, de tal suerte que se abonará a la disminución de la corrupción. Otra de sus obligaciones es mantener el monto de los derechos pagados y no retrasar los documentos para otorgarles su puesto.

Los retos de la administración son grandes, por lo que deben necesariamente completar todo lo anteriormente propuesto ya que la contrariedad de una decisión

sin dialogo ni diagnostico conllevaría a una revuelta tal y como se llevó a cabo en el año 2006 tras el desalojo de la totalidad de comerciantes de la explanada, colocando la situación en el mismo punto y bajo la presión social, lo que provoca crisis en el ámbito político y de ingobernabilidad de los mercados en general.

Para no caer en esta clase de conflictos generados por la sensibilidad del tema es necesario en primera instancia estar capacitado para resolver los fenómenos que se presentan actualmente en cuanto al comercio informal tales como conocer el impacto de sus acciones tanto para la sociedad como para el ayuntamiento, también saber el grado de desempleo en el que se encuentra el municipio y con la colaboración que se ha venido estableciendo se puede abarcar otras problemáticas dentro del mercado, tales como la inseguridad, mejorar la infraestructura y de igual forma legitimar las decisiones del ayuntamiento a través de acciones efectivas para resolver una de las demandas de locatarios y ciudadanos en general, y generar una verdadera gobernabilidad para comenzar a revertir la crisis en el aspecto político y social.

#### **4.3.1 Tabulador local de pagos**

La asignación de un tabulador de pagos por concepto de derechos debe ser establecida con base en dos elementos, el primero es la percepción mensual que el comerciante reubicado tenga, el siguiente elemento va ligado al punto anterior, ya que, se debe tener en cuenta la clasificación propuesta en segmentos anteriores, la de ambulante informal con mercancías de competencia y el ambulante informal con mercancías artesanales, debido a que la percepción de los productos es muy diversa, por lo que establecer una tarifa igualitaria y no equitativa podría en una situación ríspida y de poca aceptación para la reubicación.

Tomando en cuenta y respetando el Código Financiero del Estado de México y Municipios se enmarca en la Sección Séptima sobre LOS DERECHOS POR USO DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES O DE SERVICIOS en su artículo 154 que “por el uso de vías,

plazas públicas, mercados públicos municipales o áreas de uso común para realizar actividades comerciales o de servicios, se pagarán por día, los derechos conforme a lo siguiente” (CFEMM, 1999: 125):

<b>TARIFA</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>NUMERO DE SALARIOS MÍNIMOS DIARIOS GENERALES DEL ÁREA GEOGRÁFICA QUE CORRESPONDA</b>
1. Puestos fijos, semifijos o comerciantes ambulantes por cada metro cuadrado o fracción.	0.01
2. Locales en mercados públicos municipales, por cada metro cuadrado o fracción.	0.01
3. Máquinas accionadas por monedas, fichas o cualquier otro mecanismo, expendedoras de cualquier tipo de productos y/o prestadoras de servicios, por máquina.	0.050

Fuente: Código Financiero del Estado de México y Municipios, Sección Séptima de 2009.

Por su parte el artículo 154 Bis destaca que “por la expedición y renovación anual de la cedula para puestos fijos, semifijos o comerciantes ambulantes, se pagara por cada metro cuadrado o fracción 0.030 Salarios Mínimos Generales Diarios del Área Geográfica que corresponda.”

Con base en lo anterior considerando el salario mínimo en 2014 que corresponde a 67.29 y a 63.77 el pago se desarrolla en la siguiente tabla:

<b>SALARIO MÍNIMO ZONA A</b>	
0.01 de 67.29 = .6729	Corresponde al pago diario por el derecho general de locatarios y ambulantes.
0.030 de 67.29 = 2.0187	Corresponde al pago por metro cuadrado

	en el tianguis.
$2.0187 \times 3 = 6.0561$	Corresponde a multiplicar lo anterior por los metros cuadrados, en el caso del tianguis y el Mercado Juárez, va desde los 2 y medio a 3 metros cuadrados.
$.6729 + 6.0561 = 6.729$	Corresponde a la suma del 0.01 y el 0.030 que establece el Código.
$6.729 \times 365 = 2,456.085$	Corresponde a lo que se debe pagar de manera anual al ayuntamiento.
<b>2,456.085</b>	<b>TOTAL</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2016).

Como podemos apreciar en el anexo número 3 de este trabajo, los recibos son cobrados anualmente por un espacio en el tianguis de “Palmillas” en una zona A, de manera precisa se enumerará también en el de la zona B:

<b>SALARIO MÍNIMO ZONA B</b>	
$0.01 \text{ de } 63.77 = .6377$	Corresponde al pago diario por el derecho general de locatarios y ambulantes.
$0.030 \text{ de } 63.77 = 1.9131$	Corresponde al pago por metro cuadrado en el tianguis.
$1.9131 \times 3 = 5.7393$	Corresponde a multiplicar lo anterior por los metros cuadrados, en el caso del tianguis y el Mercado Juárez, va desde los 2 y medio a 3 metros cuadrados.
$.6377 + 5.7393 = 6.377$	Corresponde a la suma del 0.01 y el 0.030 que establece el Código.
$6.377 \times 365 = 2,327.605$	Corresponde a lo que se debe pagar de manera anual al ayuntamiento.
<b>2,327.605</b>	<b>TOTAL</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2016).

Si se toma en cuenta que alrededor de 20 a 25 mil comerciantes pagan sus derechos de manera regular mientras que otros 5 mil no, se puede calcular un estimado de **61 millones 402 mil 125 pesos de manera anual**. Sumando los recursos que se generan por debajo de la supervisión del ayuntamiento debido a las prácticas corruptas de líderes e inspectores, recursos que jamás llegan a las arcas municipales. De igual forma no se están contemplando los recursos que se gestan por los servicios públicos que se prestan, como el de sanitarios, que de ser aprovechado se obtendrían cantidades más grandes. La gran pregunta de todos es, ¿Ese dinero se reinvierte en los mercados y en el tianguis? Y a primera vista es que no se invierte en beneficio del comercio y de la infraestructura de los mercados dejando a los mismos en estado de abandono.

Cabe rescatar que no siempre es el monto que se paga, ya que se realizan descuentos por los pagos oportunos, por estar al corriente, y por pagar años atrasados en una sola emisión, por lo que se han llegado a pagar hasta **445 pesos** como total anual, lo que nos debe hacer reflexionar, se deben realizar dichos descuentos, tal parece que en lugar de ganar el ayuntamiento pierde recursos, y es debido a la corrupción y a las malas prácticas de los servidores públicos, es donde entra el núcleo del análisis, ¿La comunicación y la actuación conjunta puede solucionar las problemáticas? Se pueden solucionar los fenómenos del comercio ambulante con el trato directo y con apoyo mutuo entre los agentes estudiados, disminuyendo la apatía del usufructuario haciendo que la Administración Municipal funja como un actor interesado en las necesidades y carencias del comercio dejando de lado el hermetismo.

Se puede entender que la Administración Municipal no debería otorgar tales descuentos, la controversia surge cuando ésta no cumple con sus obligaciones constitucionales, olvidando a los mercados y exigiendo el pago total de los derechos sin mejorar las condiciones de los comerciantes, lo que comúnmente han mencionado como “hay que dar para recibir” si bien se busca no abusar de las condiciones precarias en las que se encuentran los comerciantes, de igual forma en este servicio no se debe dejar sin atención debido a que en una respuesta

negativa se niega el pago de derechos dejando sin recursos a la administración y éstos son vitales ya que hay gastos de limpieza, drenaje, agua y alumbrado público.

La manera más factible de llegar a los acuerdos y efectuar los pagos es por medio de comunicación directa con el gremio de comerciantes y tianguistas aminorando la figura de los representantes que fomentan el descontrol en la organización de los vendedores. Por su parte respetar el Código Financiero puede presentar una ayuda para el comerciante y para el municipio, brindándoles la mejor atención de manera rápida y ágil. Los cambios presentados se consideran a mediano plazo ya que una reorganización e inversión en infraestructura se aplicaría en un tiempo mínimo de 5 años.

De tal manera el tabulador local de pagos se rige bajo el principio equitativo de los ingresos de los comerciantes, respetando las necesidades que tiene gran parte de los mismos y la incapacidad de poder pagar por un permiso, de igual forma el ayuntamiento resulta beneficiado por recursos que en este momento deja pasar por la falta de instrumentos necesarios como un padrón que contenga a todos los comerciantes registrados. Sin dudas esta herramienta es beneficiosa de una forma tripartita, controla la informalidad, brinda recursos municipales y genera a los locatarios una competencia leal. Como se mencionó responde al control riguroso que se debe gestar con la informalidad y que debe ir de la mano con el uso de herramientas y técnicas necesarias para brindar certidumbre.

#### **4.3.2 Prácticas para aminorar la corrupción con apoyo de los comerciantes ubicados en el mercado**

Es bien sabido que el tianguis de los días viernes en el mercado más grande de Toluca tenía una de las prácticas más arraigadas de corrupción, ésta se gestaba entre los líderes de los diferentes gremios de tianguistas y los inspectores que viernes tras viernes cobraban comisiones por tolerar cierta cantidad de mercancías piratas y además por incorporar a nuevos tianguistas en un área que ya tenía una sobrepoblación de los mismos, por tal motivo el tianguis crece hasta la vialidad de Urawa, ocupa gran parte de la calle Isidro Fabela y la ocupación de una buena parte de la calle 5 de mayo, siendo la corrupción y la omisión de ciertas

prácticas lo que llevo al descontrol y la crisis vial y de seguridad que se refugió muchos años en el tianguis.

Los tratos entre los anteriores administradores y los líderes de tianguistas obligaron a hacer de una tradición de la venta por temporada y de los días viernes a ampliar los días permitidos para vender provocando que el tianguis quedara en calidad de permanente, las implicaciones de esta acción se tradujeron en un grado mayor de corruptela ya que los permisos que se obtenían eran en ocasiones solo para un cuadro (lugares que se les daba a los comerciantes, un cuadro formado en la explanada que delimitaba un espacio para su uso por comerciante) y que se usaba para abarcar muchos más lugares de los que en verdad estaban permitidos.

Se proponen formas para minimizar la corrupción en los alrededores del mercado, ya que, aunque no hay una cantidad similar de comerciantes como la que había antes del 2006, si se siguen gestando actos de omisión o de supuestas “mordidas” que se les dan al equipo de inspectores para que los ambulantes puedan trabajar de manera más libre en los alrededores del zoco.

Así, se establecen algunas propuestas para el mejor desempeño de los inspectores dentro y fuera del Mercado Juárez, de igual forma son medidas que pueden ser usadas para la disminución de la corrupción entre este cuerpo de trabajadores, de esta forma se pueden adaptar para los tres mercados restantes que se encuentran en la ciudad.

1. Tener un salario decoroso más no escandaloso para desarrollar plenamente su actividad.
2. Realizar operaciones conjuntas con los comerciantes establecidos o representantes de los locatarios, aspecto que servirá como medida de control entre ambas partes.
3. El inspector estará subordinado al área propuesta como Inspección y Reubicación, por lo que tendrá un jefe inmediato que responderá al administrador del mercado en cuestión.

4. Realizar operativos semanales para mantener al mínimo el crecimiento de más comerciantes que se desenvuelvan en la informalidad.
5. De igual forma tendrá la capacidad de remover o reubicar con previa orden del área de Inspección y reubicación, o con previa coordinación con locatarios y comerciantes que se encuentren ya ubicados.

Cabe rescatar que dentro del área de Administración del mercado es necesario que el puesto lo ocupe una figura capacitada en la gestión y la administración, ya que es el perfil que se requiere para emprender las tareas de reorganización dentro del área, y de igual forma, es el que se encargaría de los procesos desde la clasificación hasta la conformación de un padrón de comerciantes que se puedan establecer en el zoco.

La condición de comercio informal no puede desaparecer de una manera sencilla, es necesaria la coordinación de los tres órdenes de gobierno para emprender verdaderas políticas que incrementen la seguridad en los empleos, de igual forma son los actores que se deben dar las condiciones para un empleo bien remunerado que brinde al trabajador el poder adquisitivo necesario para mantenerse a sí mismo y a la familia que depende directamente del él.

Si bien las recomendaciones no obtienen la formalidad en el empleo si permiten responder a una necesidad que tienen la mayoría de las ciudades, el crecimiento de la informalidad ataca diversas esferas, entre estas se cuentan las políticas, las económicas y las sociales, las cuales impactan a la vida en sociedad, es decir al municipio en primera instancia y todo lo que éste conlleva.

Por tal motivo se propone la solución posible a un problema concreto como es la invasión de ambulantes informales en el mercado “Lic. Benito Juárez García” y que puede ser una posible ruta para tener un control dentro de los zocos en la ciudad de Toluca, así como un método para gestar una reubicación ordenada que no se ha dado dentro de la ciudad y que responde a un importante sector dentro del municipio, ya que el comercio es una de las prácticas que más ha

representado a la ciudad de Toluca debido a su historia y su desarrollo a través del tiempo.

Por tal razón se trata de dar respuesta a dicho fenómeno ya que no es un punto resuelto y al cual no se le ha dado la importancia para encaminarlo a ser un factor de desarrollo para la comunidad, cabe rescatar que las soluciones propuestas responden a las capacidades que actualmente tienen los ayuntamientos, ya que si bien se buscaría la formalidad en dicho sector, no se puede hacer más que incorporarlos a un área de trabajo supervisada y controlada por parte de las autoridades municipales.

#### **4.3.3 “Palmillas” destino viable para el comercio no establecido de la ciudad de Toluca**

Es el turno de hablar sobre un potencial lugar para el comercio y el desarrollo económico, el Tianguis de Aviación Autopan “Palmillas” es una locación de dimensiones amplias para contener y desarrollar el comercio de la región, se ha hablado del espacio y lo que representó la reubicación para los tianguistas en esta zona, en este punto es crucial señalar las condiciones que tiene y las propuestas para mejorarlo, siendo esta una solución factible para el control y limitación del comercio ambulante y de la economía subterránea como tal. Se abordarán las problemáticas y sus respectivas propuestas para mejorar sus condiciones.

##### **➤ Basura y desechos:**

La basura y los desechos son un tema recurrente entre los comerciantes, ya que no se lleva un control, al contrario, es el causante de enfermedades por el foco de infección que representa, para los comerciantes sigue siendo tierra de nadie ya que el ayuntamiento no brinda los servicios básicos, no invierte y tampoco cumple con su función de prestar el servicio público de manera adecuada, tal y como se enmarca a continuación:

Desde hace meses que los vecinos de San Pablo Autopan han denunciado las fallas que existen en el manejo de residuos sólidos que se generan al interior del tianguis de Aviación, donde actualmente la basura invade puentes peatonales y calles.

[...] En el lugar, la basura ha alcanzado parte de la autopista de “Palmillas”, así como paraderos de camiones, por debajo del puente peatonal y en cada esquina; los vecinos afirman que no existe autoridad que se haga cargo de retirarla.

[...] Entre otros de los problemas que registran estos tiraderos clandestinos está la formación de plagas de animales y los olores, que con los rayos del sol, alcanzan a ser percibidos en un radio mayor de 200 metros. (García, 2016).

Este tipo de problemáticas contempla a ambos agentes, tanto a comerciantes por descuidar su área de trabajo y por la constante contaminación que generan semanalmente, como por las autoridades municipales que no brindan el servicio de limpia en el lugar, además de no establecer contenedores suficientes para la basura de la zona. Qué provoca ello, las bajas ventas de comerciantes por los residuos que generan entre todo mal olor, como se ha establecido con anterioridad, ante tal descuido el comerciante es renuente a contribuir con el pago de derechos.

Las propuestas que se abordan para este problema es establecer contenedores donde se deposite la basura, estos deben estar colocados en puntos estratégicos de la periferia, donde el comerciantes pueda acceder a ellos con facilidad, pero sin que estos estén lo suficientemente cerca como para ahuyentar a los clientes, por otro lado establecer sanciones a quien después de una jornada sea sorprendido botando la basura en lugares indebidos o en lugares de compañeros comerciantes, para lograr lo anterior, se debe establecer un lugar de quejas y denuncias sobre los abusos de algunos ambulantes, tal y como una administración de un mercado más, así se ha logrado combatir los tiraderos en los zocos, estableciendo contenedores que son vaciados periódicamente.

Por otro lado establecer una calendarización para vaciar los contenedores de basura, es decir el mismo viernes o el sábado después de la jornada, ya que como es perceptible, esto no se realiza, pero es vital hacer al comerciante participe de

ello, qué puede brindar a largo plazo, una cultura ecológica además de cuidar su lugar de trabajo y del tianguis en general.

### ➤ **Robos e inseguridad**

En este aspecto la problemática es igual de abundante que en la informalidad, pero se pueden aplicar ciertos recursos para aminorar un poco la situación, de igual forma el ayuntamiento se debe hacer partícipe para atacar el fenómeno ya que en muchas ocasiones la organización de los comerciantes rebasa el actuar de muchas formaciones de seguridad. De la misma forma se puede hacer uso y aprovechamiento de la relación y la comunicación con los comerciantes para atacar a bandas delictivas; algunas de ellas son reconocidas de inmediato por los vendedores, al igual que ellos al formar redes para gestar los robos, la organización y la denuncia de los comerciantes se puede hacer de una manera más minuciosa, siempre y cuando las autoridades agilicen las denuncias y sean certeros al momento de atrapar y dismantelar las organizaciones de estos delincuentes. Así se observa la situación actual en el tianguis sobre este tema:

La concurrencia al tianguis va desde las 50 hasta las 90 mil personas, las cuales semana con semana buscan comprar en “Palmillas” pero ante tal movimiento de personas se presenta la inseguridad y los robos, para la policía es una zona muy conflictiva ya que reciben las denuncias de hasta 35 robos por viernes, esto sin contar los atracos que no son reportados, según informa un líder de una de las organizaciones de comercio, además se observa que la policía hace sus recorridos pero estos resultan insuficientes; se ha solicitado la instalación de módulos de denuncia exprés que serían de utilidad, pero las autoridades no han escuchado dicha petición (Ramos, 2016).

Sin dudas este fenómeno no permite un crecimiento entre los comerciantes y debilita el puente entre la administración y los ciudadanos, ya que las personas que visitan el tianguis para surtirse de víveres y objetos de primera necesidad vislumbran una zona descuidada y con altos índices de criminalidad, considerando

estos mercados como zonas de alto riesgo para visitarlas, por lo que optan por ir a tiendas de autoservicio, qué acarrea ello, en primera instancia la bajas ventas y en un segundo punto la negación a la contribución, ya que no está reflejado el dinero que ellos pagan a las arcas municipales; en el mejor de los casos los comerciantes se organizan para no ser sorprendidos por carteristas, y en el caso más extremo terminan golpeándolos al grado de llegar a la posibilidad del linchamiento por la ineffectividad de los ayuntamientos.

Como elementos viables podemos considerar en un primer caso los módulos de denuncia exprés que puedan agilizar los procesos para acusar a un delincuente de robo, hecho que acerca a la realización de la prevención del delito, ya que se observan las reincidencias de un ladrón y se pueden observar sus nexos, de igual forma otorgar números o alguna red social enfocada a atender las quejas de los comerciantes o del público en general ante la omisión de un oficial o su incompetencia ante la resolución de los conflictos, lo que permitiría la observancia directa del ciudadano y no solo de los oficiales designados, hecho que acercaría la colaboración entre ayuntamiento y la sociedad.

En un segundo punto se deben considerar las redes ciudadanas de observancia que faciliten el trabajo de las autoridades, en este aspecto se debe enfatizar que solo es para desahogar la carga del ayuntamiento, más no se va a encargar el ciudadano de realizar lo que por ley le compete a la autoridad municipal, es decir que éste no se debe desentender de la observancia a los zocos y tianguis municipales, pero si puede aprovechar los cientos de ojos de comerciantes que solo buscar cuidar y preservar su patrimonio, y se logra con la participación y el apoyo mutuo.

#### ➤ **Corrupción y líderes comerciantes**

La corrupción es un factor que afecta directamente al comercio establecido y ambulante, tal y como se ha reiterado, en el caso del “Palmillas” se gesta de manera más descontrolada, generalmente es propiciado por los líderes de

comerciantes y el desapego de la Administración Municipal por allegarse directamente de los recursos que el comercio genera. Este problema se gestó en el tianguis en el Mercado Juárez y tras la reubicación se manifestó en Aviación Autopan, por lo que, el problema persiste tras 8 años de existencia de la nueva zona.

“Los comerciantes tienen líderes a quienes les pagan puntualmente, cobran desde 60 a 500 pesos por puesto, pero a ellos no les niegan el dinero ni dicen que no hay ganancias, por eso lo que queremos es la legalidad porque con lo que entregan actualmente a la administración no alcanza para pagar el agua ni recibir servicio de limpia, la seguridad, o recolección de basura” (Ángeles, 2016).

En años anteriores se han tenido controversias ya que son los líderes quienes tenían que ir por la orden de pago de los comerciantes ya que el usufructuario o titular del lugar no podía solicitarla debido a que debían ser los representantes de cada gremio quienes tenían que sacarlas y recabar el dinero para pagarlo; situación que degeneró en descontrol, faltas administrativas y el propio enriquecimiento ilícito de muchos líderes comerciantes, aspectos que aún hoy se llevan a cabo de manera descontrolada.

Tras estas desventajas se propone disminuir paulatinamente el poder y alcance de estos actores, estableciendo una administración permanente en el tianguis, el cual funja al igual que un mercado, tal y como se propuso en el diagrama de esta investigación, con capacitación técnica, administrativa y personal para dirimir los conflictos y que sea el administrador de propia mano quien presente y otorgue la orden de pago cada comerciante con un lugar registrado en el padrón, mismo que debe ser actualizado por lo menos cada año. De esta forma el comercio no depende directamente de estos agentes para allegar de recursos al municipio.

Salvo este argumento se debe compartir con el comerciante o con sus representantes los espacios asignados, para que no se susciten controversias sobre el usufructuario del mismo; como lo enmarca la líder Yolanda Miranda los datos los reserva la administración municipal, y muchas veces los lugares quedan

sin ocupación y en otros casos se tienen hasta 3 usufructuarios registrados, conflictos que no se solucionan de manera rápida<sup>24</sup>.

➤ **Módulos sanitarios**

Este representa otro inconveniente semana tras semana en “Palmillas” ya que ante la gran cantidad de visitantes que van al tianguis no pueden acudir a los sanitarios debido a la falta de estos o a que la mitad de ellos no está en funcionamiento, lo que dificulta la permanencia en la plaza así como la existencia de inconformidades por parte de los vendedores ya que los pocos sanitarios que hay no dan abasto a todos, por lo que recurren a los de los estacionamientos que están lejos de la zona de comercio, esto a su vez genera pérdidas ya que los módulos que fueron construidos como sanitarios solo permanecen como una inversión detenida y no se saca algún provecho de los mismos. Cabe señalar que en temporada de navidad los comerciantes aumentan al igual que la clientela, tal y como se muestra a continuación:

Es importante señalar que el de Toluca es uno de los tianguis más grandes del país, pues se calcula registra una afluencia semanal que supera los 60 mil visitantes, sin embargo, este fin de semana, previo a la celebración de la Navidad, se conjetura llegarán aproximadamente 100 mil compradores.

Para que los visitantes hagan uso de sanitarios deben recorrer grandes distancias hasta los estacionamientos externos, lo cual representa -indicaron-, además de pérdida de tiempo, abrir la oportunidad a los maleantes y carteristas, pues la presencia policial se reduce a los elementos de tránsito que inútilmente tratan de evitar los congestionamientos viales de la zona.

En un recorrido realizado por El Sol de Toluca se pudo constatar que los tres módulos sanitarios que existen permanecen cerrados, aunado a que no cuentan con señalamientos y su estado físico es de completo abandono, incluso son ocupados como contenedores de basura, pues alrededor de los edificios se acumulan las bolsas con desechos (San Juan, 2013).

La incapacidad de poner en funcionamiento dichas instalaciones a las que inicialmente se les invirtió la introducción de drenaje y alcantarillado ha generado

---

<sup>24</sup> Los datos se obtuvieron de la entrevista ubicada en el anexo número 3 sobre los líderes de comerciantes.

la pérdida de miles de pesos para la Administración Municipal anualmente ya que el cobro de estos alcanza los 5 pesos por persona, si se hace una operación contando el aproximado de comerciantes y visitantes en una temporada regular el resultado sería el siguiente:

<b>TEMPORADA REGULAR</b>			
<b>Comerciantes</b>	<b>Compradores</b>	<b>Costo del servicio</b>	<b>Total</b>
25 Mil	50Mil	5 pesos	375,000 pesos

Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre el mismo Tianguis de "Palmillas" (2016).

Es un aproximado de **375 mil pesos por viernes**, tomando en cuenta que la cifra varía ya que no todos acuden al sanitario y en el caso específico de los comerciantes puede que acudan más de una vez, ahora si se multiplica por 48 semanas del año, sin contar las 4 de diciembre por ser temporada alta, el total rondaría en **18 millones de pesos** solo en temporada regular, con esta cantidad se autofinanciaría el tianguis en 4 años aproximadamente tomando en cuenta que su creación costó alrededor de **70 millones** al momento de aclimatarlo para el comercio; lo que permite hacer viable dicho mercado con una correcta administración. Es tiempo de contar la ganancia en temporada alta.

<b>TEMPORADA ALTA (DICIEMBRE)</b>			
<b>Comerciantes</b>	<b>Clientes</b>	<b>Costo del servicio</b>	<b>Total</b>
25Mil	90Mil	5 pesos	575,000 pesos

Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre el mismo Tianguis de "Palmillas" (2016).

Un aproximado de **575 mil pesos a la semana**, contemplado que el mes tiene 4 viernes la totalidad estaría entre los **2, 300,000 pesos** aproximados adicionales

sobre el mes más lucrativo para el comercio, con esta cifra solamente se pueden hacer los ajustes y sustentar el sistema de sanitarios, incluso generar más módulos para satisfacer la necesidad. La suma total aproximada solo de sanitarios es de **20,300,000 pesos anuales**, en lo que va de estos **8 años** se habrían generado alrededor de un total de **162,400,000 pesos**, solo en este servicio, sin contar el pago por derechos, sin duda es una ganancia increíble para las arcas municipales, aunado al presupuesto asignado para mercados y tianguis, se debería permitir que la plaza sirva para un claro desarrollo económico, la gran pregunta tanto para comerciantes como a la investigación es, ¿Dónde termina ese dinero? Y ¿Acaso se invierte en mercados y tianguis? Lo que es sin duda un hecho es que con tal cantidad de recursos y su correcta administración ya se habrían generado herramientas útiles para aminorar el comercio informal, aunado a la colaboración continua entre los agentes estudiados.

## CONCLUSIONES

De la siguiente investigación se desprenden una serie de conclusiones que contemplan el estudio sobre el comercio informal en el Mercado “Lic. Benito Juárez García” y su impacto político, social y económico dentro del municipio, tomando como base herramientas como la entrevista semiestructurada y la observación participante dentro de dicho fenómeno, así se puede conocer la percepción de locatarios, las acciones de los ambulantes y las respuestas de las autoridades municipales, haciendo uso de la teoría municipalista y la prestación de servicios públicos se puede concebir soluciones enfocadas a la reubicación<sup>25</sup>.

- Dentro del primer apartado el municipio es establecido como la primera esfera de acción y de gobierno que impacta directamente en la vida de la sociedad, regida por sus propias normas administrativas, sustentada en la Carta Magna y en su propio Bando Municipal, en éste se observa la organización política, el desarrollo económico y social, la teoría municipalista ha demostrado que la organización se puede reflejar en los mercados públicos y centrales de abasto. El servicio público de mercados ha manifestado su importancia en el desarrollo económico para el municipio, y se puede mejorar siguiendo las normas del Bando Municipal, el Código Reglamentario del Municipio de Toluca y el Código Financiero, el cumplimiento de las normas referidas puede representar oportunidades para el desarrollo del municipio.
- Teóricos como Mejía Lira, Ochoa o Salazar expresan la importancia de dicha actividad técnica que la administración pública local debe desempeñar, y que impacta directamente en los servicios brindados, tales como el control y manejo de los mercados públicos, y aunque éstos se encuentran respaldados por la ley y las diversas normas, se encuentran deficiencias en cuanto a control y comunicación con los beneficiarios del servicio (usufructuarios), de tal manera

---

<sup>25</sup>Estas se encuentran en el apartado de anexos, correspondientes a la entrevista uno de secretario general y la entrevista número dos, correspondiente a la de los comerciantes.

que se gestan distintos agentes dentro de él, que se distinguen entre la formalidad y la informalidad.

- Los comerciantes ambulantes son definidos con base en la actividad que desempeñan denominados como artesanales y de competencia en relación a sus contrapartes establecidas teniendo diferencias importantes como la seguridad social, la estabilidad o seguridad en el empleo, así como ganancias seguras y el inexistente pago de impuestos o derechos, este esquema acelera el crecimiento real de la informalidad provocando invasión en los espacios públicos de los mercados, hecho que degenera en caos y desbordamiento de la actividad, algunos investigadores como Chiarello y Gershuny atribuyen el fenómeno a las actividades familiares frente a una carencia de oportunidades en el sistema formal, hecho que se analiza con base en la teoría municipalista.
- La actividad comercial como una acción inherente a la historia de México refleja el potencial sobre la regulación de los comerciantes por parte de la Administración Municipal así como el valor de las plazas de venta en los municipios, ello abona a la importancia de las relaciones de una sociedad dentro de un espacio determinado, así queda registrado históricamente al analizar las plazas de comercio en Tenochtitlán. Por tanto actualmente el estudio del Mercado Juárez da como resultado el contraste entre comerciantes establecidos y ambulantes, su diversidad y la lucha por la ganancia sin dejar atrás las relaciones políticas que se gestan como el control de un mayor número de lugares por organizaciones como FAOS tomando en cuenta que el Tianguis de Toluca era la mayor plaza de la ciudad.
- Los resultados que se han obtenido de las entrevistas realizadas determinan que los comerciantes no confían en el gobierno municipal, tras la reubicación no han observado una participación directa con los comerciantes, si bien existen programas que llegan al mercado, estos son de carácter social, pero ninguna acción o plan para aminorar el exceso de vendedores foráneos se ha gestado de manera exitosa, además un 50% de los locatarios expresa estar al

corriente en el pago de derechos dejándole ver así la existencia de corrupción de servidores públicos a los que no les importa el apoyo al comercio, la apatía de los usufructuarios disminuiría si la Administración Municipal invierte en infraestructura en el mercado y genera mayores oportunidades para el comercio, así como la gestión de padrones, lo que sin duda beneficiaría al comercio por la inversión y a la Administración Pública para allegarse de recursos.

- Una inserción de los comerciantes informales dentro del área del mercado sin diálogo generaría más descontento, el tema es muy sensible para los vendedores ya que la coordinación y diálogo se debe gestar tanto por la Administración Pública como por los comerciantes establecidos y no establecidos, si se expone el beneficio dentro del zoco sería aceptada la reubicación debido a que el bolsillo del comerciante se debe de menoscabar en la menor medida posible, tomando en cuenta que las consecuencias políticas, sociales y económicas no permitirían que la situación municipal mejore debido a la falta de coordinación, la crisis económica y la apatía renuente del sector. Es más viable aminorar el problema con el apoyo y la legitimación del comerciante que atacar de manera autoritaria sin conocer el alcance de las acciones que desarrollaría tras remover el comercio sin un dialogo de por medio.
- El impacto económico del comercio en la ciudad se da por una deficiente prestación del servicio público, el descuido en la infraestructura evita que el público en general compre, la nula inversión en el mercado a pesar del pago de derechos del usufructuario cierra la posibilidad de modernidad y competencia frente a tiendas de autoservicio. Por su parte el incremento a las tasas impositivas como el ISR e IVA producto de la reforma hacendaria elimina la figura de pequeño contribuyente obligando al comerciante a competir de manera menos equitativa frente a grandes empresas ya que, solo del ISR hay un incremento a 30% sobre la ganancia. El incremento en la corrupción y las estrategias sin resultados frente al comercio ambulante aunado a los aspectos

antes referidos dejan en desventaja al comercio formal impidiendo el desarrollo económico de los mismos.

- El impacto político se gesta ante la insatisfacción del punto anterior, la corruptela y la escasa inversión forman en el comerciante apatía para la participación lo que degenera en ingobernabilidad y falta de legitimidad ante las decisiones que el gobierno municipal emprende como lo es una reubicación en el zoco, lo que pone de manifiesto que el usufructuario observa un interés partidista, aspecto que puede cambiar sí se tiene una relación comunicativa directa entre los agentes involucrados buscando la participación, la realimentación de información para tomar decisiones en un ambiente cada vez menos hermético, permitiendo así aplicar políticas trascendentes como la creación de empleos formales y bien remunerados para el trabajador promedio.
- El impacto social se puntualiza por falta de seguridad social así como la inestabilidad de subsistencia de las familias por una mala remuneración económica e incremento a las tasas impositivas que evitan crecimiento en sus negocios dejando a la informalidad como salvavidas para cumplir necesidades, así lo establece la Oficina Internacional del Trabajo. La reubicación a “Palmillas” así como dentro del Mercado Juárez genera coordinación y certidumbre para todos los vendedores ya que la actividad es observada por el municipio, ello acerca a todos los agentes permitiendo formar redes de información y acción entre ellos, incrementando la seguridad en las plazas y dando pie a una posterior formalización de los vendedores otorgándoles seguridad social y claridad legal.
- Una reubicación en “Palmillas” es viable si se realiza inversión en infraestructura acorde a los ingresos que el tianguis produce cada año y así convertirse en una de las zonas de venta y comercio más grandes en el Estado de México, tal y como lo fue en el Mercado Juárez antes de ser reubicado, el elemento primordial es incrementar el control y empadronar a los comerciantes que ya están ubicados ahí para disminuir el regreso de ambulantes, el uso de

herramientas como credencialización y la base de datos significan un avance en la gestión, control y traslado de comerciantes.

- Refiriéndose al gremio de tianguistas quitar poder y alcance a los líderes de comerciantes en el manejo de los espacios y la gestión del pago de derechos, de esta forma el ayuntamiento se acerca al usufructuario sin la necesidad de intermediarios, mejorar la infraestructura en el tianguis es crucial, ya que de hacerlo las autoridades se allegan de recursos para las arcas municipales y el sustento económico de la propia plaza, dando el paso al desarrollo económico que aumentaría la concurrencia al tianguis y las ventas para los comerciantes. Así el padrón de comerciantes es un importante recurso que a la Administración Municipal le permite reconocer la cantidad de comerciantes que ocupan los lugares y a su vez le brinda certidumbre sobre los recursos, ello conlleva a reconocer el tipo de comerciante y los permisos que se brindarán por los giros registrados.
- Las funciones que la Administración Municipal debe adoptar es de una gestión responsable de los recursos que “Palmillas” y el Mercado Juárez les aporta ya que del tianguis de Aviación Autopan se obtiene un ingreso anual de 2,300,000 millones de pesos sólo de sanitarios, de los cuales la inversión es mínima ya que el apoyo del ayuntamiento es nula en la zona debido a que no hay servicio de alumbrado público, y es deficiente el de agua y drenaje.
- ❖ La hipótesis establece que mediante una comunicación con los comerciantes establecidos y ambulantes de la zona del Mercado Juárez además de mayor información sobre las necesidades que el comercio informal requiere, el Gobierno Municipal podrá dar respuestas y satisfacer las necesidades que en el ámbito del desarrollo económico requiera para controlar y observar a todos los vendedores que se encuentren en la condición de informales, si bien, el ayuntamiento no podrá formalizarlos debido a que deben estar en el padrón de contribuyentes, por lo que solo se podrá brindar una condición de control

mediante registros en el padrón de comerciantes, de igual forma con una coordinación con locatarios del Mercado se podrá mejorar el servicio público de mercados optimizando su condición permitiendo su reubicación tanto al interior del mercado como en el tianguis de “Palmillas”. Así la hipótesis se puede comprobar aunado al hecho de respetar en la medida de lo posible los ingresos de los comerciantes, siguiendo las normas dispuestas y gestionando padrones para los distintos comerciantes.

- ❖ Otra función crucial es abrir diálogo con el comercio en general, abrir la administración para compartir proyectos y estrategias con los representantes tanto para la mejora del servicio como para aminorar el ambulante en los espacios públicos, de igual forma darle prioridad a la cooperación tomando en cuenta a los agentes que serán afectados con el fin de controlar una actividad que ya está constituida en la sociedad.
  
- ❖ De acuerdo al objetivo general que se determinó, se plantea reubicar de manera ordenada a los comerciantes que son informales de los alrededores del Mercado Lic. Benito Juárez de la ciudad de Toluca, estableciendo un área de venta por temporada de los comerciantes que son catalogados como vendedores culturales o artesanales que puedan insertarse de manera temporal en los espacios libres dentro del zoco, por lo que se brindaría la oportunidad de insertar al sector más vulnerable dentro de toda la población de los comerciantes al área de venta controlada y observada por el propio ayuntamiento de Toluca y las autoridades competentes del mismo. Para insertar a este grupo de comerciantes es necesario una mejora técnica, administrativa y tecnológica dentro de la administración del mercado, ya que para el control y generación de los padrones es necesaria la credencialización y una base de datos que contenga a la totalidad de los comerciantes, tanto locatarios como ambulantes.

- ❖ Bajo el principio de control y la reubicación ordenada que busca dar cauce a un fenómeno creciente se hace fundamental la correcta prestación de servicios públicos, misma que de efectuarse eficazmente en el Tianguis de “Palmillas” puede convertirse en un espacio perfecto para el desarrollo del comercio, es así que se evitaría el retorno de muchos vendedores, ya que, tendrían las condiciones necesarias para vender productos, además de disminuir la competencia desleal, tanto para locatarios como para tianguistas; hecho que beneficiaría a las tres partes sustanciales del fenómeno, ayuntamiento, locatarios y vendedores informales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bacchetta, M., Ekkehard, E. y J. Bustamante. (2009). "LA GLOBALIZACIÓN Y EL EMPLEO INFORMAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO". Ed. Suiza, OMC.
- Bartolo, S. y P. Preciado, (2012), "PROPUESTA DE REUBICACIÓN DEL TIANGUIS DEL IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO". Tesis de licenciatura no publicada, Toluca: UAEM.
- Cabrero, Enrique. (1998). "LAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS EN MÉXICO (1983-1993) LOGROS Y DESENCANTOS", 1° edición. México, CIDE.
- Cabrero, Enrique. (2007). "El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos", 1° ed. México D.F. NOSTRA EDICIONES.
- Fraga, Gabino. (1982). "Derecho Administrativo", 22 ed. México. Editorial Porrúa.
- López, Eduardo. (2012). "DERECHO MUNICIPAL MEXICANO". México. Editorial Porrúa.
- Mejía, José. (2002). "Servicios públicos Municipales". 3ed. Toluca, México. UAEM.
- Millán, René. Comp. (1994). "Solidaridad y producción informal de recursos. La economía informal: su papel en la sociedad postindustrial". México: UNAM.
- Ochoa, Moisés. (1979). "LA REFORMA MUNICIPAL", 3° ed. México. Editorial Porrúa.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2014). "La transición de la economía informal a la economía formal", Ed. Ginebra. OIT.
- Rendón, Teresita. (2007). "DERECHO MUNICIPAL", 4° ed. México. Editorial Porrúa.

- Rodríguez, Dinah. Coor. (1988). “*LA INDUSTRIA DE FRITURAS: EMPLEO INFORMAL Y MODERNIDAD*”. Distrito Federal, México: UNAM”.
- Rodríguez, Victoria. (1999). “La descentralización en México De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo”, 1° edición. Estados Unidos de América, Fondo de Cultura Económica.
- Salazar, Julián. (2009). “Elementos básicos de la Administración Municipal”. 3ed. Toluca, México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UAEM.
- Santos, María. (2006). “PROPUESTA DE REESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL MERCADO LIC. BENITO JUÁREZ GARCÍA EN LA CIUDAD DE TOLUCA”, Estado de México. Memoria de licenciatura no publicada, Toluca: UAEM.
- Senado de la República. (1997). “FEDERALISMO Y MUNICIPIO”, 1° edición. Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República.
- Ubiarco, Juan. (2002). “El federalismo en México y los problemas sociales del país”, 1° edición. México D.F. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Ugarte, Juan. (1985). “LA REFORMA MUNICIPAL”, 1° edición. México. Editorial Porrúa.

## HEMEROGRAFÍA

- Ayuntamiento de Toluca, (2011). “GACETA MUNICIPAL, CÓDIGO REGLAMENTARIO DEL MUNICIPIO DE TOLUCA”, Toluca, México: Ayuntamiento de Toluca.
- Carbonell, Miguel. (2014). “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. 173 a. ed. México: Editorial Porrúa.
- Gobierno del Estado de México. (2009). Prontuario de Legislación Fiscal 2009 “Código Financiero del Estado de México”. México, Gobierno del Estado de México.

- H. Ayuntamiento de Toluca. (2014). "Gaceta Municipal, Bando Municipal de Toluca". Toluca, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- INAP. (1986). Guía técnica 17. "La administración de Mercados y Centrales de Abasto Municipales". México: INAP.
- Ríos, Alma. (2015). "Aún sin trabajo 1,800 retirados del zoco "Benito Juárez". En: El Sol de Toluca, 13 A.

## MESOGRAFÍA.

- Alonso, Eduardo. (2006). "Rechazan reubicación de 22 mil ambulantes". En *El Universal*. [En línea], México, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/80104.html>
- Ángeles, Agustín. (2016). "Corrupción en pagos para tianguis de Autopan; fotocopian permisos". En *3 PM*. [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://trespm.com.mx/corrupcion-en-pagos-para-tianguis-de-autopan-fotocopian-permisos/>[Accesado el 2 de Agosto del 2016].
- Ayuntamiento de Toluca. (2011). "Código Reglamentario del Municipio de Toluca", [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDResiduos/pdf/1%20CODTOL.pdf>
- Contreras, Lourdes. (2013). "Economía Informal, el monstruo invisible de la reforma fiscal". En *FORBES México*. [En línea], México disponible en: <http://www.forbes.com.mx/economia-informal-el-mostro-invisible-de-la-reforma-fiscal/#gs.0lvtVbU> [Accesado el 3 de Agosto del 2016].
- García, Adriana. (2014). "Pega ambulante al comercio informal en el Mercado Juárez". En *El Sol de Toluca*. [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n3331711.htm>
- García, Michelle. (2016). "Basura de tianguis llega a los puentes". En *El Gráfico*. [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://www.elgrafico.mx/toluca/29-02-2016/basura-de-tianguis-llega-los-puentes>[Accesado el 1 de Agosto del 2016].

- González, Silvia. (2012). “Arcaicas las instalaciones eléctricas del Juárez”. En *El Sol de Toluca*. [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n2603663.htm>
- González, Silvia. (2013). “Ambulantaje e inseguridad en el Mercado Juárez”. En *El Sol de Toluca*. [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n2901944.htm>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2014). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. [En línea], México, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- OECD. (2014) “¿Cómo se sitúa México?” [En línea], México, disponible en: [www.oecd.org/employment/outlook](http://www.oecd.org/employment/outlook)[Accesado el día 10 de Mayo del 2015].
- Oficina Internacional del Trabajo. (2007). “La economía informal. 298° Reunión”, [En línea], Ginebra, disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/esp-4.pdf> [Accesado el día 6 de Mayo del 2015].
- Palma, Paola. (2014). “Impuestos; un freno a la inversión y a la productividad”. En FORBES México. [En línea], México, Disponible en: <http://www.forbes.com.mx/impuestos-un-freno-a-la-inversion-y-a-la-productividad/#gs.0lvtVbU> [Accesado el 3 de Junio del 2016].
- Ramos, Filiberto. (2016). “Cometen 35 robos cada viernes en Aviación–Autopan”. En *MVT Agencia de Noticias*. [En línea], México, disponible en: <http://mvt.com.mx/cometen-35-robos-cada-viernes-en-mercado-aviacion-autopan/>[Accesado el 7 de Junio del 2016].
- Ríos, Alma. (2014). “Firman un pacto “a medias” ambulante y ayuntamiento”. En *El Sol de Toluca*. [En línea], México, Toluca, Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n3387476.htm>
- Ríos, Alma. (2015). “Mercado Juárez, en el descuido total”. En *El Sol de Toluca*. [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n3694272.htm>
- San Juan, Sofía. (2013). “Gran foco de infección tianguis de “Palmillas”” En *El Sol de Toluca*. [En línea], México, Toluca, disponible en: <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n3233135.htm>[Accesado el 12 de Mayo del 2016].

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). "FOMENTANDO LA FORMALIDAD LABORAL EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL". [En línea], México, disponible en: <http://www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/Paginas/InformeSemanaldelVocero.aspx>. [Accesado el día 24 de Mayo del 2015].
- STPS. A. (2014). "Salarios Mínimos". [En línea], México, disponible en: [http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario\\_minimo/sal\\_min\\_gral\\_area\\_geo.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_gral_area_geo.pdf) [Accesado el 31 de Octubre del 2015].
- STPS. B. (2014). "Salarios Mínimos". [En línea], México, disponible en: [http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla\\_salarios\\_minimos/2014/01\\_01\\_2014.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2014/01_01_2014.pdf) [Accesado el 20 de Diciembre del 2015].

# **ANEXOS**

## 5.1 ANEXO N. 1

### ENTREVISTA

**Guía de entrevista sobre la posible reubicación de los comerciantes informales en el mercado “Lic. Benito Juárez García” de la ciudad de Toluca**

**Fecha:** \_\_\_\_\_ **Hora:** \_\_\_\_\_

**Lugar, ciudad o lugar específico:**

**Entrevistador:**

**Entrevistado(a) (Nombre, edad, cargo, puesto, área o departamento):**  
**Secretario General de la Unión de Comerciantes Establecidos y Tianguistas del Mercado “Lic. Benito Juárez García”.**

#### **Introducción**

La siguiente entrevista es realizada para conocer el impacto que ha generado el comercio informal en el área denominada como Mercado Juárez, mediante la recopilación de datos que puedan ser de ayuda para el análisis de la problemática y que a su vez pueda conllevar a la posible reubicación o formalización de los comerciantes ambulantes.

#### **Preguntas**

1. ¿Cómo considera usted la prestación del servicio público de mercados por parte del ayuntamiento?
2. ¿Qué opinión tiene acerca de la satisfacción de las necesidades de comerciantes establecidos por parte de las autoridades municipales?
3. ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas en el Mercado Juárez?
4. ¿Qué impacto ha generado la práctica del comercio informal para el mercado?
5. ¿De qué manera afecta al comercio establecido la informalidad en el comercio exterior?
6. ¿Por parte de la mesa directiva ha existido alguna acción para aminorar la problemática?
7. ¿Cuál ha sido el papel de las autoridades municipales para controlar la práctica del comercio informal?
8. ¿Cómo calificaría las acciones emprendidas por el ayuntamiento para resolver la problemática?
9. ¿El ayuntamiento ha logrado aminorar la práctica?
10. ¿En su opinión podría describir la relación que existe entre las autoridades del ayuntamiento y la mesa directiva para poder reubicar o remover a los comerciantes informales?

11. ¿Existe algún tipo de comunicación o coordinación entre los representantes del gremio de comerciantes establecidos del Mercado Juárez y el ayuntamiento?
12. ¿Cómo considera la reubicación de los tianguistas de la explanada del mercado hacia el tianguis de “Palmillas”?
13. ¿Cree usted que sea posible una iniciativa de reubicación y formalización de los comerciantes informales en el interior y alrededores del Mercado Juárez?
14. ¿Cree usted que un padrón de los comerciantes informales generaría un mayor control o un menor control sobre el problema?
15. ¿Cuál cree que sería la medida adecuada para poder atacar la problemática y minimizar la economía informal que se ha formado en los alrededores?
16. ¿Reciben algún tipo de apoyo o recursos del ayuntamiento para combatir el comercio informal?

## 5.2 ANEXO N. 2

### ENTREVISTA

**Guía de entrevista sobre la posible reubicación de los comerciantes informales en el mercado “Lic. Benito Juárez García” de la ciudad de Toluca**

**Fecha:** \_\_\_\_\_ **Hora:** \_\_\_\_\_

**Lugar, ciudad o lugar específico:**

**Entrevistador:**

**Entrevistado(a) (Nombre, edad, cargo, puesto, tiempo que lleva siendo comerciante): Comerciante establecido del Mercado “Lic. Benito Juárez García”.**

#### **Introducción**

La siguiente entrevista es realizada para conocer el impacto que ha generado el comercio informal en el área denominada como Mercado Juárez, mediante la recopilación de datos que puedan ser de ayuda para el análisis de la problemática y que a su vez pueda conllevar a la posible reubicación o formalización de los comerciantes ambulantes.

#### **Preguntas**

1. ¿En el ámbito de las ventas cómo describiría su situación actual en el Mercado Juárez?
2. ¿Consideraría al comercio informal como un problema que le afecta directamente o por el contrario es un hecho que no afecta a su negocio?
3. ¿Considera que el comercio informal alrededor del Mercado Juárez ha ido en aumento del año 2007 a la fecha o éste ha disminuido del año 2007 hasta ahora?
4. ¿Cree usted que se han realizado acciones en favor de minimizar el comercio informal en el mercado?
5. ¿Cómo calificaría las acciones realizadas por el ayuntamiento para aminorar la práctica del comercio informal?
6. ¿Usted considera que el ayuntamiento de Toluca ha emprendido acciones para ayudar al desarrollo del Mercado Juárez?
7. ¿Cómo calificaría la reubicación del tianguis del Mercado Juárez?
8. ¿La reubicación del tianguis los días viernes en la explanada disminuye las ventas o ayuda a que vendiera más?
9. ¿Cuál sería su postura si se estableciera un área de venta por temporada de comerciantes ambulantes en el mercado?

### 5.3 Anexo N. 3

#### ENTREVISTA

**Guía de entrevista sobre la posible reubicación de los comerciantes informales en el mercado “Lic. Benito Juárez García” de la ciudad de Toluca**

**Fecha:** \_\_\_\_\_ **Hora:** \_\_\_\_\_

**Lugar, ciudad o lugar específico:**

**Entrevistador:**

**Entrevistado(a) (Nombre, edad, cargo, puesto, tiempo que lleva siendo comerciante): Líder o representante de comerciantes en el tianguis de Palmillas.**

#### **Introducción**

La siguiente entrevista es realizada para conocer el impacto que ha generado el comercio informal en el área denominada como mercado Juárez, mediante la recopilación de datos que puedan ser de ayuda para el análisis de la problemática y que a su vez pueda conllevar a la posible reubicación o formalización de los comerciantes ambulantes.

1. ¿Hace cuánto tiempo es líder o representante de los comerciantes en el tianguis?
2. ¿Como líder o representate de este gremio, cuál es su función o a qué se dedica de manera específica?
3. ¿Cuál es la cantidad de los comerciantes que representa?
4. ¿Cómo considera usted la prestación del servicio público de mercados o en este caso del tianguis por parte del ayuntamiento?
5. ¿Qué opinión tiene acerca de la satisfacción de necesidades de los comerciantes que laboran en el tianguis por parte de las autoridades?
6. ¿Qué tanta comunicación existe entre las autoridades municipales y los lideres de comerciantes para mejorar las condiciones de sus representados?
7. ¿El ayuntamiento comparte con ustedes estrategias para mejorar las condiciones así como fomentar el desarrollo económico de los comerciantes?
8. ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas en este mercado de Palmillas?
9. ¿De qué manera afecta el comercio ambulante a los vendedores que representa?
10. ¿Cuál es su posición respecto al comercio informal en este mercado?
11. ¿Por parte de los líderes ha existido alguna propuesta para aminorar el ambulante?

12. ¿El ayuntamiento comparte con ustedes o aplica estrategias para disminuir a los ambulantes?
13. ¿Se aplican operativos por parte de las autoridades municipales para remover a los ambulantes en el tianguis?
14. ¿Los representantes tienen participación en estos recorridos?
15. ¿En este tianguis existe algún representante de los ambulantes?
16. ¿Éste tiene un diálogo directo con el ayuntamiento?
17. ¿Sabe si las autoridades municipales tienen un registro o padrón detallado de los comerciantes que laboran aquí, así como de los espacios disponibles?
18. ¿Aun se pueden usar espacios para ubicar a nuevos comerciantes?
19. ¿Dentro del gremio que representa ha anexado a nuevos comerciantes en los últimos dos tres años?
20. ¿De ser posible una mayor comunicación y coordinación con el ayuntamiento como beneficiaria al tianguis de Palmillas y a los comerciantes?

5.4 Anexo N. 4

RECIBO DE PAGO

**RECIBO DE PAGO**  
 GOBIERNO MUNICIPAL DE TOLUCA  
 2013-2015

**DATOS DEL EMISOR**  
 C.F.C.: MTO2001014Y6  
**Nombre:** GOBIERNO MUNICIPAL DE TOLUCA  
**Domicilio:** AV. LIBERTAD S/N. COL. SAN FRANCISCO DE ASIS. TOLUCA, P. D.F.  
**Régimen Fiscal:** PERSONA MORAL SIN FINES DE LUCRO

**DATOS DEL RECEPTOR**  
 R.F.C.: AXK010101660  
**Nombre:** ARTURO CASAS TRIGOS  
**Domicilio:** AV. MEXICO S/N. CONCEPCION DE TOLUCA, P. D.F.

**CONCEPTOS**

CANT.	DESCRIPCIÓN	U.M.	P.U.	TOTAL
1	IMPUESTO	NO A	1,961.65	1,961.65
1	CARGOS	NO A	526.82	526.82
1	MULTAS	NO A	0.00	0.00
1	DESBALANCE	NO A	0.00	0.00
1	DESCUENTO	NO A	0.00	0.00
			<b>SUBTOTAL</b>	<b>2,488.47</b>
			<b>DESCUENTO</b>	<b>2,043.46</b>
			<b>TOTAL</b>	<b>445.00</b>

Importe con Letra: CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS 00/100 MXN

Cuenta Predial 395501

FECHA PAGO: 20-AGO-15  
 REALIZADO EN LA TESORERIA MUNICIPAL DE TOLUCA, P. D.F.  
 CTA. CONTABLE: 414100041010000  
 NOMBRE: ARTURO CASAS TRIGOS  
 UBICACION: 1 E 2 961  
 CONCEPTO: POR EL DERECHO DE USO DE VIAS Y AREAS PUBLICAS PERIODO 2014 O.P. 39550167 575. 2.5X3 MTS.  
 PER. PAGO: 2013/2014  
 REGISTRO: 988  
 MERCADOS: CAJA: 000013 CAJERO: MLENUS

**DATOS DEL COMPROBANTE**  
 Serie y Folio: RECIBO 0000967646  
 Tipo de Comprobante: REMISION  
 Fecha y Hora de Emisión: 20/08/2015 12:45 p.m.  
 Método de Pago: EFECTIVO  
 Cuenta de Pago: TESORERIA MUNICIPAL TOLUCA, MEX.  
 Forma de Pago: EFECTIVO

Expedido en: TOLUCA  
 20 AGO 2015  
 INGRESOS DIVERSOS  
 MERCADOS CAJA 13

**RECIBO DE PAGO**  
 GOBIERNO MUNICIPAL DE TOLUCA  
 2013-2015

**DATOS DEL EMISOR**  
 C.F.C.: MTO2001014Y6  
**Nombre:** GOBIERNO MUNICIPAL DE TOLUCA  
**Domicilio:** AV. LIBERTAD S/N. COL. SAN FRANCISCO DE ASIS. TOLUCA, P. D.F.  
**Régimen Fiscal:** PERSONA MORAL SIN FINES DE LUCRO

**DATOS DEL RECEPTOR**  
 R.F.C.: AXK010101660  
**Nombre:** ARTURO CASAS TRIGOS  
**Domicilio:** AV. MEXICO S/N. CONCEPCION DE TOLUCA, P. D.F.

**CONCEPTOS**

CANT.	DESCRIPCIÓN	U.M.	P.U.	TOTAL
1	IMPUESTO	NO A	1,961.65	1,961.65
1	CARGOS	NO A	526.82	526.82
1	MULTAS	NO A	0.00	0.00
1	DESBALANCE	NO A	0.00	0.00
1	DESCUENTO	NO A	0.00	0.00
			<b>SUBTOTAL</b>	<b>2,488.47</b>
			<b>DESCUENTO</b>	<b>2,043.46</b>
			<b>TOTAL</b>	<b>445.00</b>

Importe con Letra: VEINTITRES PESOS 00/100 MXN

Cuenta Predial 39550168

FECHA PAGO: 20-AGO-15  
 REALIZADO EN LA TESORERIA MUNICIPAL DE TOLUCA, P. D.F.  
 CTA. CONTABLE: 414100041010000  
 NOMBRE: ARTURO CASAS TRIGOS  
 UBICACION: 1 E 2 961  
 CONCEPTO: POR LA EXPEDICION Y RENOVACION ANUAL DE LA CREDENCIAL PARA PUESTOS FIJOS PERIODO 2014 O.P. 39550168 ROPA  
 PER. PAGO: 2014/2014  
 REGISTRO: 988  
 MERCADOS: CAJA: 000013 CAJERO: MLENUS

**DATOS DEL COMPROBANTE**  
 Serie y Folio: RECIBO 0000967647  
 Tipo de Comprobante: REMISION  
 Fecha y Hora de Emisión: 20/08/2015 12:46 p.m.  
 Método de Pago: EFECTIVO  
 Cuenta de Pago: TESORERIA MUNICIPAL TOLUCA, MEX.  
 Forma de Pago: EFECTIVO

Expedido en: TOLUCA  
 20 AGO 2015  
 INGRESOS DIVERSOS  
 MERCADOS CAJA 13

5.5 Anexo N. 5

RECIBO DE PAGO




**DATOS DEL EMISOR**

R.F.C.: MTO2001014Y6  
**Nombre**  
 MUNICIPIO DE TOLUCA  
**Domicilio**  
 AV. INDEPENDENCIA PONIENTE 207  
 TOLUCA MEXICO  
 C.P. 50000  
**Régimen Fiscal**  
 PERSONA MORAL SIN FINES DE LUCRO

---

**DATOS DEL RECEPTOR**

R.F.C.: XAXX010101000  
**Nombre**  
 ARTURO CASAS TRIGOS  
**Domicilio**  
 TOLUCA MEXICO  
 C.P. -

---

CONCEPTOS				
CANT	CÓDIGO	U.M.	P.U.	TOTAL
DESCRIPCION				
1.000	1250-52	NO APLI	166.62	166.62
IMPUESTO				
1.000	2502-52	NO APLI	.72	.72
RECARGOS				
1.000	2502-52	NO APLI	0.00	0.00
MULTAS				
1.000	2502-52	NO APLI	0.00	0.00
GASTOS				
1.000	-	NO APLI	0.00	0.00
DESCUENTO				
<b>SUBTOTAL</b>			<b>167.34</b>	
<b>TOTAL</b>			<b>167.00</b>	

**Importe con Letra**  
 CIENTO SESENTA Y SIETE PESOS 00/100 MXN

**Cuenta Predial 39632656**

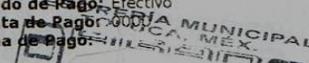
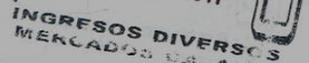
FECHA PAGO: 22-FEB-17  
 REALIZADO EN LA TESORERIA MPAL  
 CTA. CONTABLE: 4141000401010000  
 NOMBRE: ARTURO CASAS TRIGOS  
 UBICACION: 17 I 8 4440  
 CONCEPTO: ROPA DERECHO DE USO DE VIAS Y AREAS PUBLICAS  
 PERIODO 2017 O.P. 39632656 SUP. 2X2 MTS.  
 PER. PAGO: 2016/2017  
 REGISTRO: 622219  
 MERCADOS  
 CAJA: 000012 CAJERO: MBERNAL

---

**DATOS DEL COMPROBANTE**

**Serie y Folio:** RECIBO 0001708239  
**Tipo de Comprobante:** REMISION  
**Fecha y Hora de Emisión:** 22/02/2017 09:50 a.m.  
**Método de Pago:** Efectivo  
**Cuenta de Pago:** 0000  
**Forma de Pago:** 0000

Expedido en: TOLUCA  
 22 FEB 2017

Descarga tu comprobante en:




**DATOS DEL EMISOR**

R.F.C.: MTO2001014Y6  
**Nombre**  
 MUNICIPIO DE TOLUCA  
**Domicilio**  
 AV. INDEPENDENCIA PONIENTE 207  
 TOLUCA MEXICO  
 C.P. 50000  
**Régimen Fiscal**  
 PERSONA MORAL SIN FINES DE LUCRO

---

**DATOS DEL RECEPTOR**

R.F.C.: XAXX010101000  
**Nombre**  
 ARTURO CASAS TRIGOS  
**Domicilio**  
 TOLUCA MEXICO  
 C.P. -

---

CONCEPTOS				
CANT	CÓDIGO	U.M.	P.U.	TOTAL
DESCRIPCION				
1.000	1250-52	NO APLI	166.62	166.62
IMPUESTO				
1.000	2502-52	NO APLI	.72	.72
RECARGOS				
1.000	2502-52	NO APLI	0.00	0.00
MULTAS				
1.000	2502-52	NO APLI	0.00	0.00
GASTOS				
1.000	-	NO APLI	0.00	0.00
DESCUENTO				
<b>SUBTOTAL</b>			<b>167.34</b>	
<b>TOTAL</b>			<b>167.00</b>	

**Importe con Letra**  
 CIENTO SESENTA Y SIETE PESOS 00/100 MXN

**Cuenta Predial 39632658**

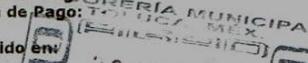
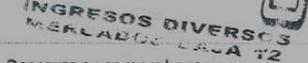
FECHA PAGO: 22-FEB-17  
 REALIZADO EN LA TESORERIA MPAL  
 CTA. CONTABLE: 4141000401010000  
 NOMBRE: ARTURO CASAS TRIGOS  
 UBICACION: 17 I 8 4441  
 CONCEPTO: ROPA DERECHO DE USO DE VIAS Y AREAS PUBLICAS  
 PERIODO 2017 O.P. 39632658 SUP. 2X2 MTS.  
 PER. PAGO: 2016/2017  
 REGISTRO: 622219  
 MERCADOS  
 CAJA: 000012 CAJERO: MBERNAL

---

**DATOS DEL COMPROBANTE**

**Serie y Folio:** RECIBO 0001708241  
**Tipo de Comprobante:** REMISION  
**Fecha y Hora de Emisión:** 22/02/2017 09:51 a.m.  
**Método de Pago:** Efectivo  
**Cuenta de Pago:** 0000  
**Forma de Pago:** 0000

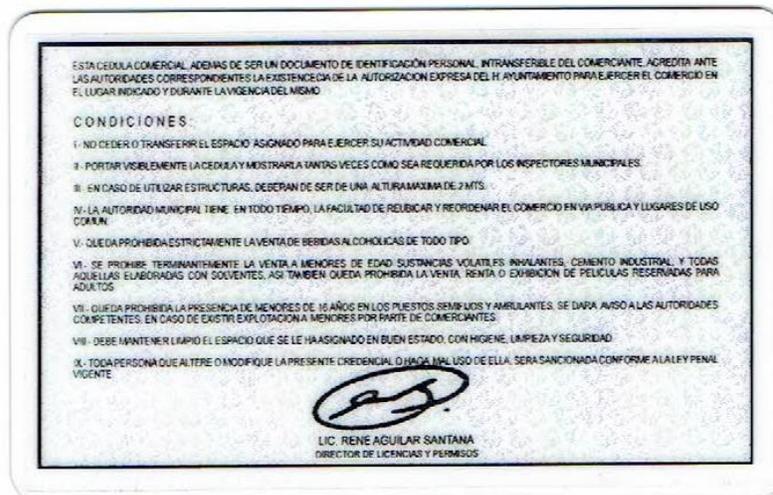
Expedido en: TOLUCA  
 22 FEB 2017

Descarga tu comprobante en:

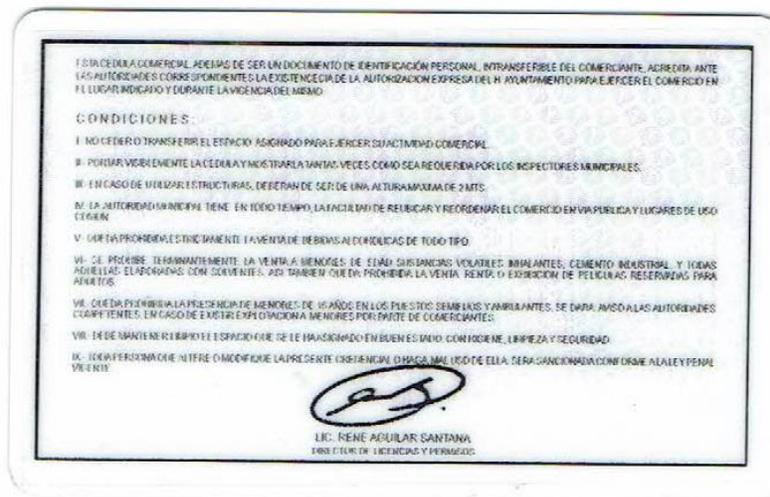
## 5.6 Anexo N. 6

### CREDECIAL DE COMERCIANTE TIANGUISTA



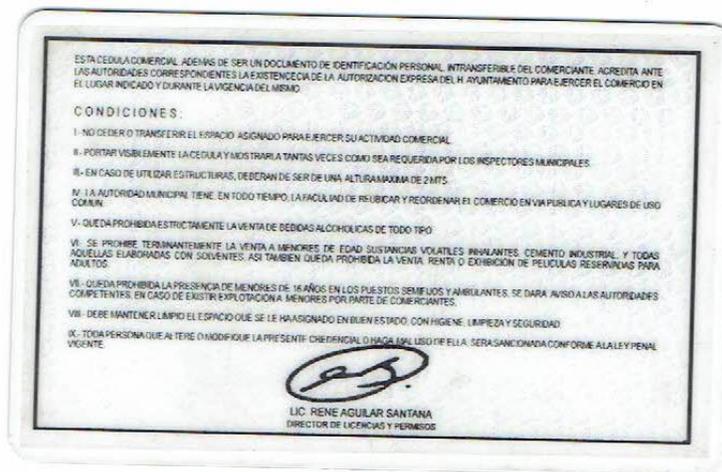
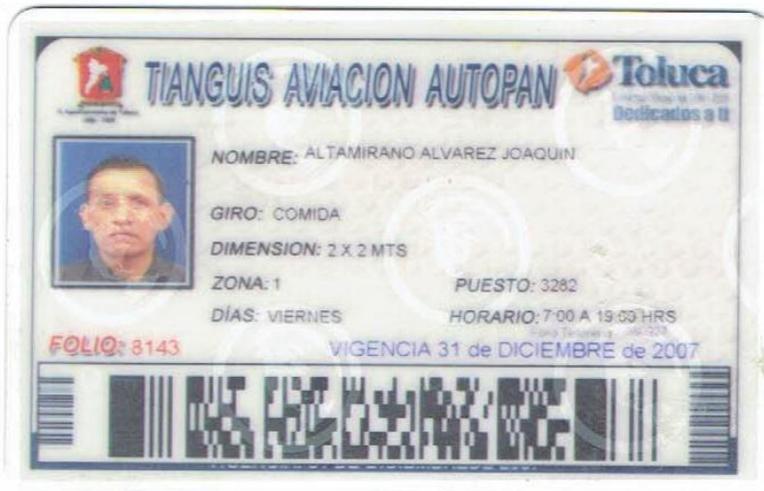
## 5.7 Anexo N. 7

### CREDENCIAL DE COMERCIANTE TIANGUISTA



## 5.8 Anexo N. 8

### CRENCIAL DE COMERCIANTE TIANGUISTA



## 5.9 Anexo N. 9

### EVIDENCIA FOTOGRÁFICA DEL COMERCIO INFORMAL





5.10 Anexo N. 10

EVIDENCIA FOTOGRÁFICA DE LAS REPARACIONES EN EL MERCADO



