Los Rastros Municipales en la Zona Metropolitana de Guadalajara

Edmundo Hernández Claro

El propósito de este trabajo, es ubicar de manera general, el espacio de acción de los Gobiernos municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara ZMG en relación al servicio municipal de rastro, de manera que ello permita plantear algunas consideraciones relativas a la orientación general del servicio, a la luz de algunas restricciones que condicionan la forma de su prestación.

La perspectiva desde la cual se enfoca el servicio municipal de rastro, es a partir del Gobierno municipal, ámbito en el cual se deposita institucionalmente la facultad de su prestación (art. 115 fracc. III); y como también, debido a las complejas interrelaciones que este servicio entraña, se le tratará como una cuestión[1] o un asunto con una problematización social más amplia que la estrictamente municipal, ya que su prestación implica la participación y enlace de los tres ámbitos de Gobierno con la sociedad civil.

En el trabajo sólo se analiza la problemática de los rastros municipales en función del ganado bovino y porcino, quedando fuera las otras especies que ahí se sacrifican y también los rastros de aves.

La secuencia contempla el siguiente orden: en la primera parte se analiza la definición formal del servicio de rastro, la perspectiva que la administración municipal tiene de su alcance y las posibilidades que el concepto jurídico de servicio público nos ofrece para redimensionar su alcance, todo ello para clarificar el papel del rastro en los municipios de la ZMG; en la segunda parte se analizan algunos aspectos concretos de su prestación en cada municipio, a fin de precisar mejor su espacio y el grado de autonomía del Gobierno municipal en relación a su administración; y finalmente se hacen algunas consideraciones referidas a posibles alternativas

1.- Oszlak Oscar y O'Donell Guillermo. Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. Documento CEDES / G.E. CLACSO / No. 4 1976 p.9.

que apoyen el fortalecimiento de este servicio y en esa medida reconsiderar las estrategias gubernamentales de fortalecimiento municipal y descentralización de la vida nacional.

1.- EL PERFIL DE LOS RASTROS MUNICIPALES EN LA ZMG

El servicio de rastro constituye históricamente una función municipal, pues ya desde 1873 se encuentra reglamentado por el Ayuntamiento de Guadalajara[2] y en términos muy similares a su regulación actual, sin embargo, es con la Reforma Municipal que inicia en 1983, cuando se sientan las bases para desarrollar una dinámica más amplia en la prestación de los servicios públicos, de ahí la necesidad de conocer la trama específica que en cada municipio adoptan los servicios, sobre todo en aquéllos que forman parte de una misma zona metropolitana sujeta a un mismo continuo territorial y político.

Una idea general en relación al concepto de servicio de rastro, es aquélla según la cual, el municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo la condiciones de salubridad e higiene necesarias[3].

Del concepto anterior, la idea "cantidades autorizadas" resulta ambigua, ya que bien puede referirse al pago de los derechos respectivos previo al sacrificio de los animales, como a la posible regulación por parte del municipio del volumen de animales a sacrificar, a efecto de influir con ello en su proceso de comercialización, y de esta manera garantizar además del control sanitario un mejor acceso de los productos de este servicio a las necesidades colectivas.

Una concepción del rastro como una función estrictamente sanitaria, se encuentra en la Ley Estatal de Salud, en la cual se le define como un lugar destinado a la matanza de animales para el consumo humano[4], definición que parece apropiada a la naturaleza de esta ley que busca, más que dilucidar el alcance de los servicios públicos, la salubridad general y local de la población a través de diferentes acciones.

En base a los conceptos anteriores, se puede señalar que el espacio del rastro como servicio municipal tiende a desplazarse de una manera imprecisa de lo estrictamente sanitario a la función de regulación del abasto de la carne.

1.1.- EL PAPEL DE LOS RASTROS EN GUADALAJARA

En Guadalajara existen cuatro rastros: el rastro municipal, que es el más importante de la ZMG y el de mayor problematización en las diferentes facetas del servicio, ya que además de ser un centro de sacrificio es un gran centro de acopio de ganado, cuyos volúmenes rebasan el ámbito de la ZMG: dos pequeños rastros administrados por particulares, ubicados uno en las Juntas y el otro en Tetlán, y un rastro tipo inspección federal (TIF)*.

La concepción que del servicio de rastro se tiene en este municipio es imprecisa, por ejemplo en el Reglamento para el rastro de la ciudad de Guadalajara[5] se infiere el papel del rastro a partir de las obligaciones del administrador, al cual compete cerciorarse de la legalidad de los animales introducidos al establecimiento, de la recaudación derivada del sacrificio, de la inspección sanitaria de los animales y sus productos, además del transporte sanitario y otras labores administrativas.

En el Reglamento se regulan en general; las acciones de los introductores, obradores y empleados del establecimiento desde la sola

2.- Reglamento para la Administración de la Casa de Matanza, aprobada y mandada publicar por el Ayuntamiento de Guadalajara en la sesión del 10 de marzo de 1873.

3.- Manual de Administración Municipal, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la Republica. p. 67.

4.- Ley Estatal de Salud, Gobierno de Jalisco, colección Leyes y Reglamentos No. 90, 1987 Cap. VI art. 165.

* Los rastros TIF, aparecen en México en 1948, a raíz de la fiebre aftosa que afectó a la ganadería mexicana, los cuales se sujetan a una estricta regulación sanitaria del sacrificio de ganado como condición para la exportación de carne en canal.
Ver Torre Blanca. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. El Colegio de México 1984.

5.- Reglamento para el rastro de la Ciudad de Guadalajara. Aprobado por el H. Ayuntamiento el 27 de abril de 1945.

perspectiva del sacrificio sanitario sin referencia alguna al consumidor final, por lo cual se puede afirmar que según su marco normativo, el rastro es percibido estrictamente como un centro de sacrificio sanitario de animales para el consumo de la población; a pesar de que exista un planteamiento aislado que prohibe el monopolio dentro del rastro y quienes lo ejerzan o pretendan ejercerlo serán expulsados del establecimiento[6].

A su vez, en el manual de organización del Ayuntamiento de Guadalajara para el período 1980-1982, menciona como objetivo del rastro: "proporcionar carne de buena calidad para el consumo de la ciudadanía", en cambio en el manual de organización para el período 1983-1985 se define como objetivo: "el proporcionar a la comunidad el abasto de carne para el consumo humano en condiciones óptimas de calidad"; a diferencia del primer manual, en el segundo aparece la idea de abasto necesario de carne como función del rastro, sin embargo esta idea no tiene correspondencia con las funciones contenidas en el Reglamento y el contenido de ambos manuales de organización.

La percepción que el primer nivel de Gobierno municipal tiene del rastro ha sido imprecisa, ya que por un lado se ha buscado a través de la reducción de los tributos municipales que el mayor número de tapatíos tengan acceso a este alimento[7], y en otro momento se ha señalado que en abasto y comercialización de la carne no tiene facultades el Ayuntamiento[8].

Esta aparente indefinición es el espacio de acción del municipio dentro del rastro, ha sido y es objeto de planteamientos encontrados, debido a que en el interior del rastro se desarrolla el proceso de comercialización de la carne, el que junto con la función de sacrificio sanitario, son objeto de atención de los tres ámbitos de Gobierno, además de que en estos procesos participan diversos grupos organizados de la sociedad civil, ocasionando esto una trama compleja de acciones e intereses en juego alrededor del rastro.

En este contexto se han planteado diversas posiciones en relación al papel que debe jugar el municipio en el rastro, y van desde propuestas que buscan una mayor participación en los procesos de comercialización de la carne, hasta aquéllas que pretenden un control total por el Ayuntamiento de dicho proceso.

Como ejemplo de las propuestas del primer tipo, está la petición de un Regidor ante el Cabildo[9] para que se cancelen las licencias a los introductores que operan en el rastro y se busque una mayor coordinación con autoridades federales para regular abasto y precios de la carne; del segundo tipo de propuestas se encuentra la de un dirigente sindical local, que demanda la implementación de un mecanismo, a través del cual, el Ayuntamiento de Guadalajara adquiera los animales para después proceder a la matanza y distribución[10].

Existen otros tipos de planteamientos que no pasan por el municipio como actor en la solución de esta indefinición, como lo es la propuesta para el caso del ganado porcino, de buscar una mejor integración de las granjas porcícolas con los rastros, de tal manera que ello permita mayor eficiencia y menores costos [11].

1.2.- EL PAPEL DE LOS RASTROS EN TLAQUEPAQUE

En este municipio el Ayuntamiento presta el servicio a través de tres rastros, ubicados en la cabecera municipal, y en las localidades de Las Juntas y Santa Anita. Con una normatividad no escrita, la continuidad de las actividades se basa en una escasa rotación de los administradores en sus cargos.

Tanto las labores de sacrificio que se desarrollan en los rastros como la comercialización del ganado, no han sido objeto de un cuestionamiento social amplio que obligue a

6.- Idem. art.95.

7.- Tercer informe de actividades del presidente municipal de Guadalajara. Diciembre de 1985 (Fuente: Archivo Municipal de Guadalajara).

8.- El informador, 28 de agosto de 1987.

9.- El Informador, 24 de octubre de 1984.

10.- El Occidental, 30 de septiembre de 1984.

11.- El Informador, 15 de abril de 1986.

tomar posiciones a los diversos actores que en él convergen, en relación al alcance del servicio que presta el Ayuntamiento.

En opinión del Regidor responsable de la comisión del rastro, éste es concebido como un centro donde se regula el sacrificio sanitario de los animales y se lleva el control de la recaudación correspondiente[12] lo cual se expresa indirectamente a partir de las prioridades que en materia de rastro el municipio desarrolla, como son: la modernización de todos los componentes del equipo básico en el rastro de Las Juntas, a fin de facilitar con ello las labores de matanza[13] así también el empleo de pinzas insensibilizadoras y pistola especial para la matanza de animales[14].

En suma, el alcance del servicio que presta el Ayuntamiento en los rastros, tiende a definirse adecuadamente en su función actual de regulación del sacrificio sanitario de los animales.

1.3.- EL PAPEL DE LOS RASTROS EN TONALA

En este municipio existe un solo rastro que satisface sus propias necesidades, el cual desarrolla las siguientes actividades: la vigilancia del sacrificio y el transporte sanitario en la cabecera municipal, el cobro de la recaudación respectiva, el mantenimiento de las instalaciones y la facilitación del servicio a los usuarios que lo soliciten[15]

Al igual que Tlaquepaque, la función de sacrificio y comercialización no son conflictivas y la función del Ayuntamiento también tiende a definirse adecuadamente en su nivel actual.

1.4.- EL PAPEL DE LOS RASTROS EN ZAPOPAN

En Zapopan existen dos rastros municipales, el de la cabecera municipal y el de Atemajac del Valle exclusivo para porcinos; las funciones de la Administración General de los Rastros[16] son semejantes a las de los otros municipios, sin embargo el papel del Ayuntamiento en el proceso de abasto y de comercialización es diferente.

El servicio de rastro en este municipio es el único de la ZMG en el que la problemática de la comercialización del ganado se manifiesta expresamente como una labor de la Administración de los Rastros, centrada en el fomento y apoyo a la comercialización directa entre la Asociación Ganadera Local de Zapopan y la Asociación de Porcicultores con los grupos organizados de tablajeros que operan en el municipio, todo ello con el propósito de fortalecer a los agentes productivos y al consumidor final[17].

Adicionalmente, el Ayuntamiento apoyó con un crédito a la Asociación Ganadera de Zapopan con el propósito de fortalecer su capacidad de captación de ganado del productor, ofreciéndoles mejores precios que el introductor y venderlos posteriormente al tablajero, con lo cual sale beneficiado tanto el ganadero como el consumidor final[18].

Con estas acciones el Ayuntamiento de Zapopan le da una dimensión diferente al servicio de rastro en la ZMG, existiendo además la idea de construir otro rastro en la zona sur y con el ofrecimiento de que sean los propios ganaderos quienes lo administren en la medida que le puedan dar abasto.

1.5.- EL CONCEPTO JURIDICO DE SERVICIO PUBLICO

Este concepto en sí es muy impreciso en la legislación mexicana, sin embargo de manera general se acepta que es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas

12.- Entrevista al C. Regidor de Tlaquepaque, Arturo Morones Lomelí, el 21 de agosto de 1986.

13.- Resumen del primer informe de actividades del presidente municipal de Tlaquepaque. El Informador, 20 de diciembre de 1986.

14.- El Informador, 11 de octubre de 1986.

15.- Reglamento del Rastro Municipal de Tonalá (pendiente de aprobación por el Cabildo de Tonalá).

16.- Reglamento Interior del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan Jalisco, Título I Capítulo LVII, Del Rastro Municipal publicado en el Periódico Oficial, el 7 de septiembre de 1985.

17.- Informe de actividades del C. Administrador de los Rastros. Javier Bogarín Casillas al presidente municipal, el 30 de junio de 1986.

18.- Entrevista al presidente de la Asociación Ganadera de Zapopan, Jalisco, el 28 de julio de 1986.

sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Estas actividades pueden ser prestadas por el Estado o por particulares (mediante concesión)[19].

De este concepto se desprende una idea general de servicio público, cuya nota dominante es la satisfacción de necesidades colectivas básicas, por lo cual se puede afirmar que si bien un servicio público puede ser utilizado de una manera inmediata por un grupo determinado de la población, son en última instancia las necesidades que debe satisfacer el servicio, las que deberán marcar la pauta en relación a la forma de su prestación y las normas a que se deberán sujetar los usuarios del servicio.

Lo anterior puede resultar conflictivo en aquellos servicios en los cuales las necesidades colectivas básicas entran en disputa con los intereses de los usuarios inmediatos del servicio, esto es, aquellos servicios que suponen un eslabón intermedio entre el Gobierno municipal que en este caso presta el servicio y las necesidades colectivas, como pudiera ser el caso del rastro, cuyo uso inmediato es monopolizado por los introductores, quedando la necesidad colectiva sujeta a los matices que se deriven de esta intermediación. Se puede afirmar entonces que desde un punto de vista jurídico, una necesidad colectiva que debe satisfacer un servicio público, debe suponer un uso colectivo del servicio.

2.- LA ADMINISTRACION DE LOS RASTROS MUNICIPALES EN LA ZMG

Adicionalmente al discurso del Gobierno municipal sobre los rastros, es necesario retomar su dimensión administrativa y el grado de autonomía municipal en relación al servicio, para ello se analizan los siguientes elementos por cada rastro; esquema general de administración e importancia de los sindicatos de trabajadores en la prestación del servicio; proceso de comercialización de la carne y actores involucrados; y finalmente se analizan algunas alternativas de acción que se han planteado como opción a los problemas que se expresan en los rastros.

19.- Miguel Acosta Romero, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S A p 506

2.1.- ADMINISTRACION DEL RASTRO MUNICIPAL EN GUADALAJARA

Con una añeja problematización social, el rastro municipal de Guadalajara ha pasado de ser un servicio concesionado a particulares, a rastro administrado en Fideicomiso con el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, producto de un crédito que financió su construcción,[20] hasta ser administrado directamente por el Ayuntamiento desde 1972.

Es el rastro más importante del Estado de Jalisco, ya que durante 1985 se sacrificó el 59% del ganado bovino y el 69% del ganado porcino del total de la ZMG[21] además de ser el principal centro de comercialización de ganado y uno de los espacios municipales más controvertidos.

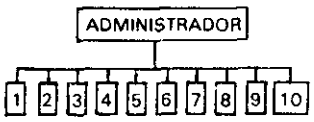
Existen aproximadamente 391 trabajadores, 349 de planta y el resto son eventuales, que incluyen las funciones de administración general y las funciones operativas de sacrificio (ver organigrama). La conducción de las labores en el rastro corresponden al administrador general, quien desarrolla múltiples relaciones de trabajo con diversas dependencias del Ayuntamiento, destacando: Oficialía Mayor Administrativa para la contratación y control de personal; Tesorería Municipal para la recaudación en el rastro y la aplicación de los gastos; Obras Públicas para las adaptaciones y mantenimiento especializado; Proveeduría en el suministro de materiales de mantenimiento; Programación para las estadísticas de sacrificio y recaudación entre otras.

El método más utilizado en la evaluación del servicio del rastro, es la relación financiera ingreso - gasto, al grado que se ha planteado como propósito fundamental de la administración municipal sanear las finanzas y llegar al punto de equilibrio, esto se fundamenta en el déficit persistente que alcanzó durante 1986 los 300 millones de

20.- Folleto del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas sobre el proyecto del rastro 1964 (fuente: Archivo Municipal de Guadalajara).

21.- Estadísticas de sacrificio de ganado del Departamento de Agricultura Ganadería e Irrigación del Gobierno del Estado de Jalisco

ORGANIGRAMA DEL RASTRO MUNICIPAL DE GUADALAJARA*



1.- Contador General
2.- Jefe de Inspección Sanitaria
3.- Jefe de Mantanza de Res
4.- Jefe de Matanza de Cerdos
5.- Jefe de Corrales de Reses
6.- Jefe de Corrales de Cerdos
7.- Jefe de Conservación
8.- Jefe de Estibadores
9.- Supervisor de Selladores
10.- Jefe de Vigilancia

*.-Fuente: C. René Villalobos, Contador General del Rastro Municipal de Guadalajara.

pesos y estimándose en 200 para 1987, bajo esta perspectiva se han planteado las siguientes alternativas:

a).- Reconsiderar las cuotas de sacrificio para ajustarlas a los cambios registrados en la economía[22] e involucrar a los usuarios en el financiamiento del servicio[23].

b).- Ejercer un mayor control de los gastos, principalmente en la nómina de empleados de planta, ya que de 1972 a 1986, pasó de 252 a 349[24], mientras que el crecimiento del volumen de matanza ha sido menor, al pasar de 97 mil 244 reses en 1972 a 121 mil 980 en 1986; y de 328 mil 165 cerdos en 1972 a 378 mil 902 en 1986[25].

Para esto último se ha buscado un mayor control de las nóminas que son manejadas por la dependencia del rastro[26] también se ha planteado el inadecuado uso del agua, energía eléctrica y vehículos propiedad de la comuna[27].

En suma, el equilibrio de ingresos y egresos es el objetivo básico de la presente administración municipal, ante el cual existe un amplio consenso entre los diversos actores involucrados en el rastro.

Un elemento de gran peso en la evaluación de la eficiencia del rastro, es su aspecto sanitario, sin embargo por su carácter especializado no constituye un tema que sea objeto de una amplia problematización social, centrándose los planteamientos en aspectos específicos del proceso, como son: el maltrato al ganado[28] su inadecuado sacrificio, el arrastre de la carne sobre pisos sucios[29] etc., quedando pendiente una evaluación técnica del sistema en su conjunto, y teniendo presente el sistema de los rastros TIF que se emplea en algunos municipios de la República.

Otra dimensión que permite ubicar la dinámica general del servicio, es el papel del sindicato en la vida del rastro, cuya fortaleza ha motivado se cuestione la pérdida de autoridad y control de Ayuntamiento en el centro de matanzas[30].

La vida sindical gira en torno al Sindicato de Trabajadores en Obradores, Rastros, Cebaderos y Similares (STORCYS) afiliado a la CROC; ambos con el antecedente de ser formados por los mismos dirigentes sindicales, sin embargo, mientras que el STORCYS aparece en 1939[31] la CROC surge en 1952[32].

El programa de acción que aparece en los estatutos del STORCYS desborda las cuestiones estrictamente gremiales, señalando que este luchará entre otras cosas:

> "Por la lucha social y política intensa para hacer que los elementos proletarios obtengan la mayor responsabilidad en los puestos públicos a efecto de desplazar de ellos a los políticos profesionales que ahogan siempre las aspiraciones del pueblo".

En este planteamiento el STORCYS juega un papel relevante; baste señalar que el actual administrador general del rastro es miembro del Comité Ejecutivo Estatal de la CROC y dirigente del Sindicato de Trabajado-

22.- El Occidental, 8 de junio de 1987.
23.- El Informador, 11 de junio de 1987.
24.- Polizas de Egresos del Ayuntamiento de Guadalajara 1972 (fuente: Archivo Municipal de Guadalajara) y Proyecto de Presupuesto de Egresos 1986.
25.- Estadística Op. Cit. y 1er. Informe de la Administración Municipal 1986/1988.
26.- El Informador, 21 de mayo de 1987.
27.- Idem. 28 de agosto de 1987.
28.- El Informador, 31 de enero de 1986.
29.- Idem. 22 de diciembre de 1986.
30.- Idem. 11 de junio de 1987.
31.- Estatutos generales del Sindicato de Trabajadores en Obradores, Rastros, Cebaderos y similares, 10 de abril de 1939.
32.- Jaime E. Tamayo Rodríguez, LA ESTRUCTURA DEL SINDICALISMO EN JALISCO. Colección Aportaciones, Instituto de Estudios Sociales Universidad de Guadalajara 1985.

res del Dulce, Chocolate y Anexas[33]; el mismo corte gremial tiene el Regidor que preside la Comisión del Rastro en el Cabildo de Guadalajara.

Esta estructura político (-) sindical se ha manifestado en diversas posiciones que van, desde un reconocimiento expreso de su fuerza, al señalar que el papel del Regidor que preside la Comisión del rastro es "voz ante el presidente municipal"[34], hasta la identificación de los intereses de la central obrera con los intereses de la comunidad.[35]

La posición del primer líder es el reconocimiento de su existencia como un fenómeno natural que se da en toda comunidad y en todo sistema, lo importante es que se hagan bien las cosas en beneficio de todos.[36]

En base a estos elementos se puede afirmar que existe una fuerte presencia sindical en el rastro, que impone matices y pautas de trabajo a la administración municipal de Guadalajra.

Un último aspecto de gran importancia en el rastro, es el proceso de comercialización del ganado (gráfica 1 y 2), en el cual intervienen diversas dependencias y entidades que administran aspectos específicos del proceso sin referencia al contexto global de la comercialización, existiendo actores que son sobreatendidos hasta aquéllos que operan casi de manera autónoma.

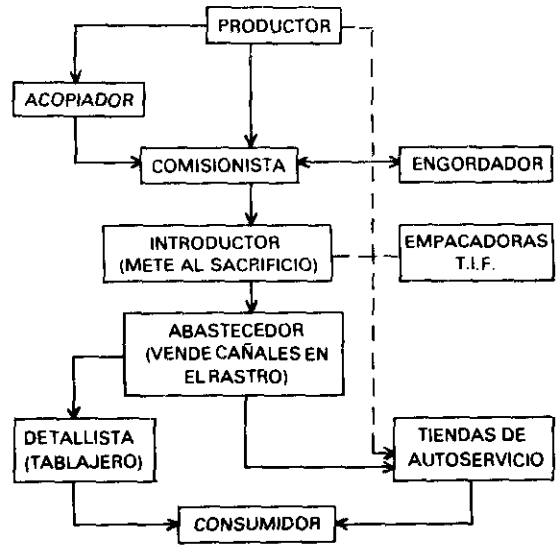
Así, por ejemplo, mientras que el productor es atendido por los tres ámbitos de gobierno, a través de diferentes planes, programas y estructuras gubernamentales formadas exprofeso; el introductor opera a base de licencias y autorizaciones.

Han sido planteadas alternativas de solución integral a la comercialización del ganado por parte del Gobierno municipal y el Gobierno del Estado.

En 1984 a iniciativa del Consejo Consultivo de la Ciudad (órgano de consulta del Ayuntamiento) se integró el Consejo Consultivo del Rastro[37] donde están presentes los diversos sectores que inciden en la comercialización, buscando crear conciencia de una dinámica de cambio en el proceso que permita tener un consumo adecuado.

GRAFICA No. 1

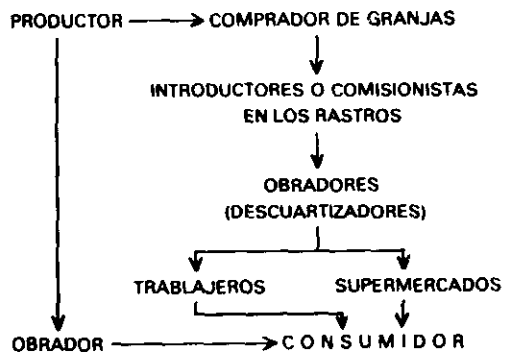
FLUJOGRAMA DE DISTRIBUCION
DE LA CARNE DE BOVINO EN JALISCO



*.- Fuente: Programa de Desarrollo Ganadero 1985 - 1988 Jalisco S.A.R.H.

GRAFICA No. 2

CANALES DE DISTRIBUCION DE PORCINOS
PARA EL ABASTO DE CARNE *



*.- Fuente: Programa de Desarrollo Ganadero 1985 - 1988 Jalisco S.A.R.H.

33.- El Informador, 31 de enero de 1986
34.- Entrevista al C.P. René Villalobos Contador General del Rastro, agosto de 1986.
35.- El Informador, 18 de mayo de 1987.
36.- Idem. 31 de enero de 1986.
37.- Primer informe de actividades, presidencia municipal; 14 de enero de 1983 (fuente Archivo Municipal de Guad.)

Sin embargo fue en una reunión del Secretario y Síndico del Ayuntamiento con los grupos de obradoristas (julio de 1986) en que se puso en claro su desaparición [38].

El Gobierno del Estado de manera semejante formó en octubre de 1979 el Comité Estatal de la Comisión Ejecutiva de la Carne CECEC, presidida por el C. Gobernador del Estado o su representante[39], con el objetivo fundamental de examinar los problemas relativos a la producción, industrialización y comercialización interna y externa de la carne y proponer los planes y proyectos que juzgue convenientes; su integración incluye a SECOFIN, SARH, SRA, Unión Ganadera Regional, CONASUPO, Banco de Crédito Rural y un representante de los ejidatarios ganaderos y otro de los pequeños propietarios ganaderos; participan también los representantes de los introductores[40].

Su acción ha girado básicamente en torno a los problemas de desabasto que generan los intermediarios para obtener incrementos en el precio de la carne [41], sin embargo, el carácter recurrente de este problema y la ausencia de un planteamiento duradero de solución nos colocan nuevamente en el punto de partida.

El resultado de ambos esfuerzos nos permiten afirmar que el proceso de comercialización de la carne constituye el limbo de la administración pública, en el cual, el Gobierno municipal se presenta a través del rastro como un actor inmediato de esta cuestión y donde el intermediario se ha convertido en un fantasma para la administración pública.

Además del rastro municipal, existe un rastro TIF, denominado Empacadora Ganadera de Occidente, S.A., el cual nació a iniciativa de un grupo de ganaderos para integrar su producción a la comercialización (1963), sin embargo, este esfuerzo se agotó por el inadecuado manejo del contexto de la comercialización de la carne descrito anteriormente; por ello se vendió y se transformó en un rastro TIF que se dedica actualmente a la exportación de carne en canal.

Finalmente los rastros particulares han venido operando bajo el sistema de concesión [42] que el Ayuntamiento otorgó a las Uniones de Tablajeros de Tetlán y Huentitán para el sacrificio de animales que venden en sus respectivas localidades, son rastros que operan en condiciones más deficientes que el rastro municipal de Guadalajara.

2.2.- LOS RASTROS MUNICIPALES DE TLAQUEPAQUE.

El rastro de la cabecera municipal cuenta con una estructura más pequeña que el de Guadalajara, con solo seis empleados administrativos y de servicios y 30 trabajadores para el sacrificio del ganado, sin embargo su sistema de relaciones laborales es más complejo, ya que solamente los empleados administrativos y de servicios generales dependen del Ayuntamiento, en tanto que los demás trabajadores a través de la sección de la cabecera municipal del STORCYS tienen firmado un contrato colectivo con los tablajeros de la localidad [43].

Esta dualidad en las relaciones laborales, configura una estructura con un alto grado de autonomía respecto al Ayuntamiento, ya que tanto la asignación de las cargas de trabajo, como la distribución de los ingresos que se generan por concepto de sacrificio entre los trabajadores es realizada por conducto del delegado sindical de los trabajadores [44] quien es además el intermediario entre estos y la administración del rastro.

Lo anterior es percibido como un fenómeno natural por parte de la administración municipal [45] y no constituye un tema que sea objeto de planteamientos alternativos, al igual que en la comercialización del ganado.

38.- El Occidental, 25 de junio de 1986.

39.- Acta Constitutiva del Comité Estatal de la Comisión Ejecutiva de la Carne del Estado de Jalisco, 2 de octubre de 1979.

40.- El Informador, 11 de octubre de 1984.

41.- Idem. 4 de septiembre de 1984.

42.- Segundo informe de actividades presidencia municipal de Guadalajara, 15 de diciembre de 1984 (fuente: Archivo Municipal de Guadalajara).

43.- Contrato Colectivo de Trabajo, recibido por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el 26 de octubre de 1984.

44.- Entrevista al C. Administrador del rastro de la cabecera municipal de Tlaquepaque Pedro López, 11 de abril de 1986.

45.- Entrevista al C. Regidor de Tlaquepaque Arturo Morones L. 11 de abril de 1986.

La importancia relativa de este rastro se puede medir por el volumen de animales que se sacrifican, que durante 1985 fue del 2.9% del ganado porcino y el 6.2% del ganado bovino del total de la ZMG [46]. Con una dinámica similar opera el rastro de Las Juntas, en cambio el de Santa Anita es casi un rastro familiar con solo 4 trabajadores.

2.3.- EL RASTRO MUNICIPAL DE TONALA.

El volumen de sacrificio y la comercialización que se desarrolla en este rastro, solo abarca las necesidades del municipio. Durante 1985 se sacrificó el 2.3% del ganado bovino y el 2.1% del ganado porcino del total de la ZMG [47].

Cuenta con 11 trabajadores y un administrador que depende del área de Servicios Generales. Su sistema de relaciones laborales fue similar al de Tlaquepaque hasta enero de 1986[48] en que los trabajadores pasaron a formar parte de la nómina del Ayuntamiento de Tonalá. Al igual que Tlaquepaque no interviene el Ayuntamiento en la comercialización del ganado.

2.4.- LOS RASTROS MUNICIPALES DE ZAPOPAN

El rastro de la cabecera municipal es el segundo más importante en volumen de sacrificio en la ZMG, con el 19.3% del ganado bovino y el 7.2% del total del ganado porcino[49].

Cuenta con 60 trabajadores y un administrador general de los rastros, que depende directamente de la presidencia municipal. Solo 7 trabajadores pertenecen al STORCY[50], sin embargo todos los trabajadores son pagados directamente por el Ayuntamiento.

Este Ayuntamiento se ha involucrado de una manera activa en el proceso comercial de la carne, vía el otorgamiento de un crédito a la Asociación Ganadera de Zapopan con objeto de hacer más eficiente el proceso, y en el cual no se busca sustituir al intermediario, más bien que mejore sus precios [51].

Adicionalmente se ha dado en el rastro una apertura real, buscando atender a todo aquel que solicite el servicio, por ello se puede afirmar que en este rastro se ha elevado a la jerarquía de asunto público la comercialización de la carne.

En el rastro de Atemajac del Valle se sacrifica solo ganado porcino y durante 1985 se alcanzó el 7.6% del total de la ZMG [52]. Cuenta el rastro con 18 trabajadores en el área operativa y 8 en servicios y administración [53].

En este rastro al igual que en Tlaquepaque, los trabajadores tienen firmado un contrato colectivo con los trablajeros de la localidad y también el delegado sindical es el responsable de organizar el trabajo, horario y asignación de los ingresos que se generan por el sacrificio de los animales.

La relación de los trabajadores con los tablajeros ha sido conflictiva, ya que algunos tablajeros se niegan a reconocer el contrato colectivo, y ante ello el Ayuntamiento de Zapopan les han planteado la alternativa de que formen parte del presupuesto municipal, lo cual aceptan los trabajadores previo el pago de sus derechos de antigüedad por parte de los tablajeros [54]. en este nivel de conflicto se encuentra el rastro de Atemajac.

En base a esta análisis de la administración municipal de los rastros en la ZMG, se puede afirmar que en general la restricción que presenta la fuerte organización sindical de los trabajadores, se ha manejado siguiendo inercias históricas y sin proyectos de acción que involucren a los trabajadores con el Ayuntamiento en una nueva dinámica del servicio.

46.- Estadísticas de DAGI.
47.- Estadísticas del DAGI.
48.- Entrevista al Administrador del rastro de Tonalá C. Javier Gómez Ordónez el 5 de noviembre de 1987.
49.- Estadísticas del DAGI.
50.- Entrevista al C. Javier Bogarín, Administrador de los rastros municipales de Zapopan el 1o. de agosto de 1986.
51.- Entrevista al C. Aldo Bugarín, Presidente de la Asociación Ganadera de Zapopan el 28 de julio de 1986.
52.- Estadística del DAGI.
53.- Entrevista al C. Abel Torres, Administrador del Rastro de Atemajac del Valle, Zapopan agosto de 1986.
54.- Entrevista al C. Mario Castellanos, Delegado Sindical del Rastro en Atemajac del Valle, Zapopan.

3.- CONSIDERACIONES FINALES.

A manera de conclusión, se pueden hacer las siguientes consideraciones generales acerca del trabajo, aclarando que esta sólo constituye una primera aproximación a un campo no explorado, pero con muchas posibilidades de análisis.

En primer lugar, respecto al espacio de acción de los Gobiernos municipales en el rastro, se puede afirmar que éste se ajusta al grado de problematización social del servicio, aumentando la presencia gubernamental en su conjunto tanto en las situaciones de crisis recurrentes (rastro municipal de Guadalajara), como a partir del sesgo voluntarista de la administración municipal (rastro de la cabecera municipal de Zapopan).

Adicionalmente al problema del espacio, la perspectiva jurídica del servicio público, ofrece argumentos para abrir el campo de acción municipal en la comercialización del ganado; así también, las directrices de política gubernamental expresadas entre otras: en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, Plan Jalisco 1984 - 1988, Programa de Desarrollo Ganadero 1985 - 1988 (S.A.R.H. Jalisco), coinciden en calificar con un excesivo intermediarismo a las actividades de comercialización, y plantean como alternativa de acción, respuestas integrales a las distintas etapas del proceso, formar y fortalecer las organizaciones de productores existentes, etc.

Parece claro entonces, que este aspecto del rastro debiera tener una respuesta gubernamental más amplia que la originada por sus límites actuales.

En relación a la administración municipal de los rastros, se puede afirmar que en general estos trabajan sobre limitados programas y objetivos que no contemplan los diferentes aspectos del servicio: regulación del volumen de ganado a sacrificar, la eficiencia sanitaria del sacrificio, acciones que permitan enfrentar adecuadamente los problemas de desabasto, etc.

En esta medida entonces, la tendencia de su administración se desplaza a la reproducción de las pautas ancestrales de trabajo, pasando por la neutra eficiencia financiera como norma de funcionamiento, hasta los pioneros esfuerzos de apertura de espacios en el rastro.

La restricción que para la administración municipal representan las organizaciones sindicales, es más que una limitante, un vacío que no ha sido objeto de un amplio debate político-administrativo en busca de alternativas que integren eficientemente estas fuerzas en estrategias consistentes y duraderas de acción, tomando como unidad originaria de análisis, el impacto y relaciones del servicio con sus usuarios finales.

Finalmente se puede señalar, que esta experiencia de los rastros en la ZMG, constituye un desafío a la dinámica actual de la reforma municipal, la cual debe pasar antes que por la formalidad de la ley y el reglamento, por el conocimiento de la cultura político-administrativa de los municipios de México, y de esta forma, retomar el sentido histórico de nuestro proyecto municipal.