



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO DEL BANCO DE  
MEXICO EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

## TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración  
Pública (A.P.)

P r e s e n t a

OSCAR AMADO HERNANDEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	4
<u>CAPITULO I.</u> El Fideicomiso Público en México .....	7
1.- Origen y antecedentes .....	7
2.- Desarrollo histórico.....	8
3.- Naturaleza jurídica .....	10
4.- Significado .....	11
5.- Elementos .....	13
6.- Clasificación .....	14
<u>CAPITULO II.</u> Los Fideicomisos de Fomento en México .....	17
1.- Evolución histórica .....	17
2.- Definición .....	19
3.- Importancia económica, social y política.....	21
4.- Ventajas de operación.....	41
<u>CAPITULO III.</u> La Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo y el Fideicomiso Público .....	47
1.- La reforma administrativa y el fideicomiso público.....	47
2.- La coordinación sectorial y el fideicomiso público.....	62
<u>CAPITULO IV.</u> El Banco de México y los fideicomisos de fomen to .....	81

<u>CAPITULO V.</u> Importancia de los fideicomisos de fomento del Banco de México en el gobierno de José López - Portillo .....	102
1.- Apoyo al sector agropecuario .....	102
2.- Apoyo al sector exportador .....	108
3.- Apoyo al sector industrial .....	115
4.- Apoyo al sector social.....	121
<u>CAPITULO VI.</u> Perspectivas de operación y desarrollo de los Fideicomisos de Fomento.....	124
CONCLUSIONES .....	128
BIBLIOGRAFIA .....	133

"La perspectiva histórica, el análisis de nuestras instituciones administrativas en su evolución, se hace indispensable para deslindar - lo adecuado a nuestra época, de aquéllo que es sólo indebido arrastre , fruto de la inercia o de la carencia de realismo, cuando no imitación - de lo extranjero, muchas veces carente de sentido, fuera de su contexto los estudios sobre nuestra administración pública a lo largo de su historia, permiten explicar el porqué de las realidades presentes y determinar la solución fundada a los problemas actuales."

Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores Ex - tranjeros) Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B) Bibliografía Núm. 4 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos 1976 (Solapa).

## I N T R O D U C C I O N

La intervención del Estado en la vida económica de nuestro - - país, se ha desarrollado en diversos contextos y con pluralidad de - propósitos, determinados por las condiciones históricas. Sin embar-- go, es a partir de la promulgación de la Constitución Política de - 1917 cuando se le otorgan al Estado Mexicano, facultades para actuar como promotor, regulador y rector de la economía nacional, para lo - cual ha tenido que intensificar y hacer mas eficiente su participa-- ción, mediante la creación de entidades especializadas para agilizar la instrumentación de medidas de política económica.

El número de entidades dedicadas a la producción, prestación - de servicios, investigación y fomento es en la actualidad de más de 800, conforme a la información desprendida del acuerdo de sectoriza-- ción del 17 de enero de 1977. Información de la lista y agrupación - de los organismos, empresas y fideicomisos que integran el sector pa-- raestatal de la Administración Pública Federal mas reciente, demues-- tra que esta ha aumentado considerablemente.

Sin embargo, la relevancia de dichas entidades no radica pri-- mordialmente en un número, sino en las tareas de promoción y fomento al aparato productivo realizadas con un definido carácter social.

Dentro de los objetivos de política económica y social que tie-- ne el Estado, destacan los siguientes:

- Salvaguardar la soberanía nacional, como condición primordial - de nuestra existencia como nación independiente.
- Crear la infraestructura necesaria para el desarrollo económi-- co y social.

- Fomentar actividades prioritarias para el desarrollo económico en general y/o en determinados núcleos de población y regiones geoeconómicas.
  
- Asegurar el aprovisionamiento de insumos básicos para la producción y actuar en campos estratégicos cuando tienen importancia para el desarrollo independiente, o cuando la magnitud de las inversiones y su dilatado lapso de maduración las hacen poco atractivas al sector privado.
  
- Fomentar el ahorro nacional y buscar una distribución equitativa del ingreso.

Para la realización de estos objetivos que se encuentran plasmados en los planos y programas de desarrollo económico y social, el Estado utiliza un conjunto de entidades públicas, las cuales conforman el sector central y el paraestatal de la Administración Pública Federal.

Dentro del sector paraestatal, una entidad que ha adquirido una importancia significativa no sólo por su número y cuantía de recursos humanos y financieros que emplea y utiliza, sino por su contribución al desarrollo integral de nuestro país, el fideicomiso público y como una modalidad de éste, los fideicomisos de fomento económico administrados por el Banco de México y Nacional Financiera, principalmente, contribuyen de manera importante y significativa al desarrollo económico y social en su conjunto. Además, por los logros y resultados obtenidos actualmente, han demostrado la eficacia, eficiencia y productividad de su funcionamiento.

Solamente como dato para ver la evolución creciente del fideicomiso público en la economía nacional, tenemos que para 1977, de acuerdo con la Información del Acuerdo de Sectorización del 17 de -

de enero de este mismo año, el número de fideicomisos públicos era - de 174, mientras que para marzo de 1982, de acuerdo con información- publicada en el Diario Oficial del 18 de marzo de este año, tenemos- 205 fideicomisos públicos, teniendo en cuenta que muchas de estas en- tidades fueron liquidadas con la reforma administrativa de 1977 del- Presidente José Lóps Portillo.

El fideicomiso de Fomento económico, se le ha utilizado como un instrumento de política económica para el apoyo y el fomento de acti- vidades económicas y sociales prioritarias, necesarias para el desa- rrollo nacional.

En el presente trabajo se estudia, de manera general, la impor- tancia de los principales fideicomisos de fomento económico del Ban- co de México, en el desarrollo económico y social durante la adminis- tración del Presidente José López Portillo.



## C A P I T U L O I

### EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

#### 1.- Origen y Antecedentes.

El origen del fideicomiso se remonta hasta el derecho romano , en donde encontramos la fideicomisa o fideicommissum y el pactum fiduciae.

La fiducia es un acto jurídico cuyo cumplimiento se apoya en la buena fe de las partes, en la que una de ellas se compromete a -- realizar en beneficio de la otra parte o del tercero que designe, la entrega de una cosa o la ejecución de una obligación.

La institución de la fiducia arranca del derecho romano, fiduciario de fiducia, confianza. Tradicionalmente la fiducia aparece como un contrato por el cual el adquirente aparente de un bien, se -- compromete a restituirlo al enajenante, cuando éste hubiera cumplido las obligaciones que tiene con él.

El pactum fiduciae, es un contrato apoyado en la buena fe, a través del cual, quien recibía la propiedad de una cosa se obligaba a reintegrarla bajo las circunstancias pactadas.

El antecedente directo del fideicomiso mexicano es el trust - Angloamericano, aunque con cierta influencia doctrinaria Latinoamericana. El fideicomiso mexicano es una adaptación del trust Angloamericano a la realidad económica y social de nuestro país.

El fideicomiso nace a la vida jurídica en México a principios de 1925, al promulgarse la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos Bancarios.

La Ley de Bancos de Fideicomiso, de junio de 1925, fue promulgada.

a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de agosto del mismo año, define al fideicomiso como un mandato irrevocable transmisor de bienes. Por último, la ley vigente, conservando en su articulado, influencias decisivas de sus antecedentes, elimina la noción del mandato y la substituye por la de "afectación de bienes a un fin lícito y determinado."

## 2. Desarrollo Histórico

De nuestro país se comenzó a legislar sobre el fideicomiso a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios en 1925. En esta Ley se les denominaba Bancos de Fideicomiso, los que servían a los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confiaban.

La institución fué posteriormente reglamentada en la Ley de Bancos de Fideicomiso, de fecha 30 de junio de 1926 (D.O. del 17 de Julio de 1926). En esta Ley se define al fideicomiso como un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero llamado fideicomisario o fiduciario. El fideicomiso se constituye para un fin lícito.

La Ley de Bancos de Fideicomiso es abrogada por la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de fecha 31 de agosto de 1926 (D.O. de 29 de noviembre), que reprodujo íntegro el texto de la ley anterior.

Las leyes anteriores le dieron vida al fideicomiso como una operación en la que sólo puede intervenir como fiduciario una insti-

tución de crédito.

Posteriormente, se expide la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 (D.O. de 29 de junio). En su exposición de motivos señalaba que la ley de 1926 había introducido en México la institución jurídica del fideicomiso, la cual podía ser de gran utilidad para la actividad económica del país y estaba destinada probablemente, a un gran desarrollo.

Poco después de expedida la Ley General de instituciones de Crédito, se publica en el D.O. del 27 de agosto de 1932 la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente en la actualidad, la cual regula al fideicomiso como una institución substantiva. Los motivos de la Ley señalaban que reglamenta el fideicomiso porque ya desde 1926 la Ley General de Instituciones de Crédito lo había aceptado y porque su implantación sólida en México, dentro de los límites que nuestra estructura jurídica general permite, significará de fijo un enriquecimiento del caudal de medios y formas de trabajo de nuestra economía. Esta Ley conservaba el principio ya establecido de admitir solamente el fideicomiso expreso.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de mayo de 1941, actualmente vigente, abrogó a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, y la reglamentación que contiene de las operaciones fiduciarias, junto con la del fideicomiso en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 son las que rigen el funcionamiento del fideicomiso en México.

Lo último que se ha hecho en cuanto a la reglamentación del fideicomiso público, es el decreto del 10 de enero de 1979 (D.O. del 27 de febrero), que establece las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos constituidos por el gobierno federal. Entre los conside

randos que lo fundamentan se indica que el programa de reforma administrativa del sector público, es conveniente el establecimiento de esas bases con el propósito de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben participar en la realización de los fines de cada fideicomiso, de proteger los intereses patrimoniales de la Nación y de asegurar el cumplimiento de la encomienda fiduciaria.

### 3. Naturaleza Jurídica.

El surgimiento del fideicomiso en México, originó que los primeros esfuerzos jurisprudenciales y doctrinarios fueran orientados a fijar su naturaleza jurídica. Dos son las interpretaciones principales al respecto: como negocio fiduciario y como acto unilateral.

Negocio fiduciario.- Dentro de un sentido genérico se ha sostenido que el fideicomiso es un negocio fiduciario. El negocio fiduciario es aquel en virtud del cual una persona transmite a otra ciertos bienes o derechos, obligándose ésta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita y determinada y, como consecuencia de dicha finalidad, obligándose a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o a revertirlos al transmitente. Las principales características del negocio fiduciario son: unidad de negocio, transmisión plena de bienes y derechos y afectación a un fin.

Acto unilateral.- Dentro de un sentido mas limitado se sostiene que el fideicomiso se presenta como un acto unilateral, ya que para su constitución el fideicomitente fija las normas del acto constitutivo del fideicomiso las cuales son aceptadas obligatoriamente por el fiduciario.

Además, al fideicomiso se le considera como un acto de comer-

cio, ya que en nuestro país, a diferencia de lo ocurrido en Panamá, - Puerto Rico y Guatemala, fué adoptado en la legislación bancaria y - en la de títulos y operaciones de crédito, no en el Código Civil. Es indudable que el fideicomiso con frecuencia reviste el carácter de - acto mixto: civil para el fideicomitente y mercantil para el fiducia- rio, habida cuenta de su calidad de institución bancaria.

Por último, se le considera al fideicomiso como una institución jurídica, pues se afirma que en él concurren las características de la institución: permanencia, idea de comunidad institucional y órga- nos sujetos a un régimen estatuario.

#### 4. Significado.

El fideicomiso, que está reglamentado por la Ley General de - Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y, específica- mente, por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, defi- ne el concepto de la institución del fideicomiso en los siguientes - términos: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina cier- tos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización- de ese fin a una institución fiduciaria".

El fideicomiso es un acto jurídico mediante el cual una perso- na física o moral, llamada fideicomitente, transmite o destina a otra persona, llamada fiduciaria, ciertos bienes o derechos para la reali- zación de un fin lícito y determinado en beneficio de una tercera -- persona llamada fideicomisario o beneficiario.

La Ley Mexicana sólo acepta el fideicomiso expreso, el cual se constituye por la manifestación exteriorizada de la voluntad de la - persona. El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. Están prohibidos los fideicomisos secretos, aquellos

cuyo beneficio se concede sucesivamente a diversas personas quedaban sustituirse por muerte del anterior, salvo que ya estén vivas o concebidas a la muerte del fideicomitente. Puede ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes o derechos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

La fiduciaria recibirá honorarios por el cumplimiento del contrato de fideicomiso, respondiendo por su gestión, ante el fideicomitente.

Si el fideicomitente designa un Comité Técnico para la distribución de fondos del fideicomiso, la fiduciaria sólo incurrirá en responsabilidad si no cumple con las indicaciones del Comité.

Es conveniente hacer notar que el fideicomiso no crea una persona jurídica, por lo que un fideicomiso es una entidad sin personalidad jurídica, y la fiduciaria ejerce funciones tutelares respecto al patrimonio fideicomitado.

Las principales causas por las que se extingue el fideicomiso son:

- I. Por la realización del fin para el cual fué constituido;
- II. Por hacerse éste imposible;
- III. Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- IV. Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;
- V. Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso.

## 5. Elementos.

Los elementos que constituyen el fideicomiso son tres:

- a).- El fideicomitente;
- b).- El fiduciario, y
- c).- El fideicomisario

a) El fideicomitente.- Es la persona que constituye el fideicomiso y destina o afecta los bienes o derechos a un fin lícito determinado, transmitiendo su titularidad al fiduciario. Generalmente es la persona que solicita a una institución fiduciaria la realización del fideicomiso.

A partir de 1936, pocos años después de que los primeros fideicomisos entre particulares empezaran a celebrarse, se inicia la constitución de los fideicomisos oficiales, estatales o gubernativos, cuyo número, cuantía de recursos que manejan y campo de acción en que intervienen han aumentado considerablemente en la actualidad. En estos fideicomisos, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene el carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal.

Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas con la capacidad necesaria para hacer tal afectación de los bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, liquidación, reparto o enagenación, corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen.

b) El fiduciario.- Es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso, a través del ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente.

Sólo pueden ser fiduciarios las instituciones de crédito que cuentan con la concesión expresa del Estado otorgada a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Además se requiere que el fiduciario tenga la capacidad suficiente para que se le puedan transmitir los bienes o derechos materia del fideicomiso.

c) El fideicomisario.- Es la persona que recibe el beneficio que el fideicomiso implica. De acuerdo con la Ley pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso.

El fideicomitente y el fiduciario son personas necesarias para constituir el fideicomiso, no siendo así el fideicomisario. Se puede constituir un fideicomiso sin nombrar fideicomisario.

El fideicomitente puede ser al mismo tiempo fideicomisario del fideicomiso. El fiduciario nunca puede ser fideicomisario.

## 6.- Clasificación.

Los fideicomisos se pueden clasificar en dos grandes grupos: - públicos (oficiales, estatales o gubernativos) y privados.

a) Fideicomiso público: Operaciones que se realizan con recursos que orienta, genera o avala el sector público.

b) Fideicomiso privado: Operaciones entre particulares, específicamente de carácter bilateral o colectivo, que no comprometen el patrimonio del Estado.

El marco de acción del fideicomiso público está constituido -



por operaciones que propenden al crecimiento económico, persiguiendo objetivos de desarrollo y bienestar social.

El fideicomiso privado permite su aplicación a cualquier tipo de negocio que ofrezca posibilidades de rentabilidad adecuada y que pueda ser desarrollado por personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado.

Las modalidades operativas básicas del fideicomiso público o privado son: fideicomiso de inversión; fideicomiso de garantía y, - fideicomiso de administración.

**Fideicomiso de inversión.**- Es aquel que consiste en el encargo hecho por el fideicomitente al fiduciario, de conceder préstamos con un fondo constituido al efecto. Esto es, consiste en que el fideicomitente entregue una suma determinada al fiduciario para que éste realice inversiones productivas, cuyos productos se le abonan al fideicomitente, o a quien éste haya designado como beneficiario.

**Fideicomiso de Garantía.**- Es aquel en virtud del cual se transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos al fiduciario, con el fin de asegurar el cumplimiento de una obligación a cargo del fideicomitente.

**Fideicomiso de administración.**- Es aquel contrato en virtud del cual el fideicomitente transfiere o entrega bienes inmuebles al fiduciario, para que éste se encargue de la celebración de contratos de arrendamiento, del cobro de rentas, del pago de impuestos que gravan la propiedad raíz, etc., todo en interés del beneficiario o fideicomisario.

Los fideicomisos en que el Gobierno Federal es fideicomitente-

tienen una variedad de aplicaciones casi ilimitada en todos los - - campos de la actividad económica y social: industria, comercio, agri cultura, ganadería, forestación, turismo, exportación, pesca, educación, etc., y en situaciones de emergencia o fuerza mayor.

El fideicomiso público es la entidad constituida generalmente por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien aporta los fondos o en su caso los bienes que - constituyen el patrimonio del fideicomiso; se determinan los fines a los cuales se deberán destinar tales bienes; se señalan los fideicomisarios o se precisan las bases para su designación, y se constituyen Comités Técnicos que regularán la inversión de los bienes fideicomitidos, para que el fiduciario pueda dar fiel cumplimiento a las finalidades previstas en la Ley que crea el fideicomiso correspondiente.<sup>1</sup>

1. Vid. En relación a los puntos y aspectos anteriormente tratados ver: Rodolfo Batiza, *El Fideicomiso. Teoría y Práctica*, 1980; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, tomo 1, 1981, pp. 731-750; José Manuel Villagorda Lozano, *El Fideicomiso en México*, 1977; Jorge Saldaña Alvarez, *Manual del Funcionario Bancario*, 1981, - pp. 349-353; Mancera Hnos. y Colaboradores, *Terminología del - Contador*, 1981, pp. 168-9, 171-2; Carlos A. Arocha Morton, *El - Fideicomiso en México*, ALIDE, Vol. 1, 1981; y, "El Fideicomiso Bancario para el Financiamiento del Desarrollo", ALIDE, 1981, - en *El Mercado de Valores, Nacional Financiera*, núm. 12, 1982, - pp. 312-314.

## C A P I T U L O   I I

### LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO EN MEXICO

#### 1. Evolución histórica.

El establecimiento y consolidación de los fideicomisos de fomento se lleva a cabo a partir de 1954, con la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), manejado por Nacional Financiera. Posteriormente, en 1955 se establece en el Banco de México, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

En 1962 se establece en el Banco de México el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX). Después en 1967, se establece en Nacional Financiera el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP).

En la década de los años setenta se establecen en Nacional Financiera el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), en 1970; el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), en 1972; el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, (FONATUR) y el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), en 1974. En esta misma década, en 1971, se establece en el Banco de México al Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI).

Recientemente, en 1980, se establecieron en el Banco de México dos nuevos fideicomisos de fomento económico, a saber: el Fideicomiso para el Desarrollo Comercial (FIDEC) y el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC).

Como puede observarse, las fiduciarias más importantes del Gobierno Federal son el Banco de México, S.A. y la Nacional Financiera, S.A., ambas instituciones nacionales de crédito.

El propósito fundamental de los fideicomisos de fomento es atender la realización de un objetivo que se considera de interés social y nacional y su manejo se encomienda, generalmente, a instituciones nacionales de crédito.

Estos fondos de fomento instituidos por el Gobierno Federal, tienen como finalidad principal atender los requerimientos financieros de apoyo técnico o de otra índole, de una determinada actividad económica, en la que el Gobierno ha puesto un interés prioritario y que, sin embargo, no ha sido suficientemente atendida por cualquiera de las instituciones existentes.

Este tipo de instituciones financieras funcionan en México -- desde hace aproximadamente 25 años, y en la actualidad ascienden a un número bastante amplio, desde las que atienden aspectos financieros y, por lo mismo, se les denomina bancos de segundo piso, hasta los que atienden aspectos de carácter técnico e inclusive de apoyo para capital de riesgo. En el caso de los primeros, es decir los llamados bancos de segundo piso, se les considera como fideicomisos que apoyan con crédito complementario, nunca principal, a una determinada actividad económica y de acuerdo con la propia legislación bancaria, solamente pueden ser administrados por instituciones de crédito -- en este caso de carácter estatal -- quienes desempeñan el cargo de fiduciarias; o sea, son los administradores de los recursos que ha puesto en sus manos el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que funge como fideicomitente, para que sean aplicados única y exclusivamente hacia fines que estén enmarcados en normas de política económica dictadas por el propio fideicomitente.

En el inicio de la operación de estos fideicomisos, sus fuentes de recursos se limitaron a una pequeña aportación patrimonial --

por parte del Gobierno Federal y a un acceso restringido al crédito interno, principalmente del Banco Central. Eso explica sus modestos primeros pasos.

En la primera mitad de la década de los sesenta se acude a -- los organismos financieros internacionales en busca de recursos adicionales. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo , coinciden en identificar a estos mecanismos como vehículos idóneos -- para apoyar el proceso de desarrollo económico y social del país. El FIRA y el FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda) obtienen sus primeros empréstitos internacionales en esos años, -- y se inicia lo que podría llamarse el proceso de expansión acelerada de estos fideicomisos.

Empero, en términos generales, sus fuentes de recursos son -- principalmente de origen interno. Dentro de éstos, la mayor parte lo representan las recuperaciones de créditos. Esto es fundamental y -- contrasta con lo que sucede en otras esferas. El ahorro externo significa, de modo consolidado, alrededor del 10% de los recursos que -- manejarán los fondos de fomento. Asimismo, los recursos fiscales -- transferencias del Gobierno Federal -- han representado también una porción significativa, aún cuando en los últimos años, han mostrado una tendencia ascendente importante.<sup>1</sup>

## 2. Definición.

Para aclarar y definir lo que son los fideicomisos de fomento económico, también llamados fondos de fomento o de desarrollo, definiremos cada una de sus partes de esta institución.

1. Vid. Jesús Silva Herzog Flores, "El Fideicomiso Público como Instrumento de Desarrollo", El Mercado de Valores, núm. 39, de -- 1981, pp. 1007-8.

Los fideicomisos de fomento económico son fondos dados en fideicomiso, o sea son fondos de fideicomiso.

Desde el punto de vista económico-financiero, el fondo es un conjunto de bienes materiales o financieros destinados a servir para ciertas finalidades especiales o determinadas.

El Fondo de Fideicomiso, es el fondo entregado a una institución fiduciaria para su manejo, de acuerdo con el acto constitutivo del fideicomiso.

El fideicomiso de fomento económico es una entidad creada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el apoyo y fomento de una actividad económica o social prioritaria determinada.

Dentro del fideicomiso público es necesario distinguir el que constituye un mero encargo específico que se hace a una Institución Fiduciaria, del que representa un fondo de fomento; y dentro de éstos, los que cumplen una labor temporal, de los que son consustanciales a la institucionalidad del financiamiento del desarrollo y que, en la experiencia mexicana, han venido a contribuir al logro de las grandes metas nacionales.

El fideicomiso de fomento, para poder ser considerado como tal debe reunir las siguientes características básicas:

- Debe ser promovido por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal.
- Debe estar radicado en el Banco Central o en la banca pública de desarrollo.
- Debe estimular y desarrollar debidamente alguna actividad económica que se considere prioritaria en los planes y programas de desarrollo.

- Debe lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales.
- Debe trabajar armónica y coordinadamente con la banca de fomento o con otras instituciones promotoras del desarrollo económico.<sup>2</sup>

### 3. Importancia económica, social y política.

Uno de los problemas mas importantes a los que se enfrenta la política financiera de un país en desarrollo, es el de lograr un volumen adecuado de recursos hacia la inversión. Sin embargo, no sólo es fundamental disponer de este volumen en términos cuantitativos, igualmente relevante es asegurar su canalización hacia los sectores económicos prioritarios.

De ahí la aplicación de diversos instrumentos de política fiscal y crediticia que buscan alentar la asignación sectorial y regional mas adecuada de los recursos financieros disponibles.

En México, desde hace más de un cuarto de siglo, la política de asignación sectorial de los recursos se ha fortalecido por los mecanismos de redescuento que operan en el Banco Central y en las principales institucionales nacionales de crédito. Empero, vale la pena subrayarlo, el redescuento se ha utilizado no como un medio para atender problemas de liquidez de la banca privada, sino para estimular la mayor participación de los recursos canalizados al sistema bancario, precisamente en el fomento de actividades de elevado interés nacional.

2. Vid. Alfonso García Macías. "El Fideicomiso Público en la Banca de Fomento", en El Mercado de Valores, núm. 41, octubre de 1981, p. 1075.

El sistema actual de los fondos de fomento económico - bancos de segundo puse- constituye, sin duda, un instrumento financiero de especial y creciente importancia. Su establecimiento y desarrollo re presentan una de las características esenciales de la política monetaria y crediticia de nuestro país; esto es, su flexibilidad y pragmatismo.

Los principales sectores de nuestra economía se encuentran - atendidos por alguno de estos instrumentos que, en ocasiones, han - despertado el interés de observadores de otros países y los han utilizado como ejemplo para establecer mecanismos similares en otras la titudes. En efecto, la agricultura, la industria pequeña y mediana , el consumo de los trabajadores, el turismo, las exportaciones, la vivienda de interés social, entre otros, constituyen el campo de acción de estos fondos de fomento económico.

En una primera etapa, estos fondos contaron con recursos relativamente modestos y fueron utilizados en créditos a corto plazo, - destinados de modo principal para apoyar el capital de trabajo de las empresas. En la actualidad se han apliado sus recursos considerablemente con apoyos fiscales, de organismos financieros internacionales y de otras fuentes, incluyendo el crédito externo. Baste señalar que los programas consolidados de los fondos de fomento económico para - 1980 ascenderán a casi 100 000 millones de pesos.

Por otra parte, son uno de los instrumentos mas eficaces para elevar la capacidad productiva, en virtud de que el grueso de sus - apoyos financieros se destinan a créditos refaccionarios y con frecuencia se acompañan de asistencia técnica. Además en la evolución - de estos mecanismos se ha incorporado y arraigado el concepto de apoyo integral - créditos de diversa naturaleza, supervisión, asistencia técnica e incluso participación en el capital de riesgo - y que-



en coordinación con otros instrumentos atienden de manera mas eficiente al productor y al consumidor.<sup>3</sup>

Así, hablar del fideicomiso público como instrumento del desarrollo, es hacer referencia a conceptos que se transforman en el tiempo. El que el Estado utilice el fideicomiso, respondiendo a intereses de la colectividad, lo encuadra como público y utilizarlo como instrumento para propiciar, promover y reforzar ciertas actividades económicas, lo ubica como un instrumento para el desarrollo.

El objetivo esencial de la política financiera es asegurar un volumen adecuado de ahorro y estimular su canalización hacia aquellos sectores prioritarios de la economía nacional.

En otras ocasiones he comentado que con frecuencia el énfasis en este proceso de intermediación, se coloca de modo excesivo en la captación de recursos. De esta manera no es extraño ver que el comportamiento de una institución o del sector financiero, en su conjunto, se juzga por su capacidad de atraer ahorro de la colectividad. Como consecuencia, no se pone la debida atención en el uso de esos recursos, es decir su canalización sectorial y en sus efectos sobre otras variables económicas reales.

3. Vid. Jesús Silva Herzog Flores. "En Funcionamiento el FIDEC", palabras pronunciadas con motivo de una reunión promocional del Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), en El Mercado de Valores, núm 38, septiembre de 1980, p. 922.

El encaje legal establece cuotas de crédito a la banca mexicana, según los distintos sectores económicos. Son los llamados "cajones". Así, de cada peso captado por un banco; un x porcentaje debe canalizarse vía crédito hacia determinada actividad. La medida en que esto se logra es todavía materia de algunas discusiones.

La operación de los fondos de fomento se ha convertido, de hecho, en el instrumento más poderoso para afectar la asignación de las corrientes de crédito.

A partir de 1954, con la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana, el FOGAIM, se inicia la etapa de establecimiento y consolidación de los fondos de fomento económico. Un poco después, empieza sus operaciones el FIRA, en el Banco de México.

En el curso de los años, la estructura de estos fondos se va conformando dentro un enfoque de pragmatismo y flexibilidad. A la pequeña y mediana industria y a las actividades agropecuarias, se van sumando las exportaciones de bienes manufacturados, la vivienda de interés social, el turismo, el equipamiento e impulso industrial. En fechas más recientes, en 1980, se crean dos fondos adicionales: el FOSOC y el FIDEC, destinados al apoyo de las cooperativas y al desarrollo y la modernización de aparato comercial, respectivamente.

Justo es señalar, de manera destacada, el papel que el Banco de México, ha desarrollado en el establecimiento y operación de estos fondos de fomento. La responsabilidad en materia de regulación monetaria se ha cumplido fuera de un enfoque ortodoxo y acartonado y se ha llevado a una función de fomento en la canalización de recursos para el país. Los resultados obtenidos justifican, sin la menor duda el espíritu visionario de quienes lo hicieron posible.

En este último aspecto es en el que, en mi opinión, radica la importancia fundamental del papel que han desempeñado los fideicomisos de interés público y que pueden desarrollar en los años venideros. Constituyen un instrumento ágil y flexible para asegurar el mejor uso de los recursos disponibles.

El fideicomiso público es un concepto que encierra un contenido demasiado amplio. Existe un número importante de fideicomisos públicos que tienen objetivos muy particulares y diversos; baste señalar que sólo Nacional Financiera maneja 236 fideicomisos públicos; sin embargo, en su mayor parte responden a una encomienda restringida, específica, sin relevancia general.

Toda vez que el tema se refiere al carácter que tienen como instrumento para el desarrollo, me parece que el mayor interés desde el punto de vista económico y financiero, se ubica en los llamados fondos de fomento, bancos de segundo piso o instituciones de redescuento, entidades que el gobierno mexicano ha venido creando desde mediados de la década de los cincuenta, como un instrumento cada vez más importante en la orientación sectorial de los recursos.

El control selectivo del crédito constituye un tema polémico. Ha estado sujeto a largas discusiones sobre su efectividad. Incluso sobre su misma justificación. En México, estamos convencidos de su necesidad y conveniencia para los objetivos superiores del país.

Dada la limitada disponibilidad de recursos y las amplias carencias, se debe pugnar por una asignación de esos recursos lo más ligada posible con la satisfacción de esas carencias.

Son dos los instrumentos básicos utilizados para influir en la orientación del crédito; el encaje legal y los fondos de redescuen

Vale la pena detenernos unos momentos para analizar algunas de las características esenciales de los mecanismos de redescuento que forman la parte más propia de la política financiera.

En primer lugar, estos mecanismos actúan como bancos de segundo piso, es decir, no tienen trato directo con el usuario directo del crédito. Son las instituciones bancarias las que llevan a cabo el análisis de la solicitud, evalúan el riesgo y la garantía correspondiente y acuden al redescuento de la totalidad o una parte de la suma comprometida.

El uso de toda la red bancaria asegura la cobertura nacional de estos mecanismos que, de esta manera, aprovechan el extenso sistema de sucursales distribuidas en todo el país.

El riesgo del crédito permanece en la institución intermedia, esto es, en el banco de primer piso. Por ello, la cartera de los fondos de fomento se encuentra ausente de créditos vencidos y su recuperación asegurada, a través de las cuentas que todos los bancos llevan con el Instituto Central.

Uno de los aspectos principales en la operación de los fondos de fomento es la incorporación creciente y cada vez más importante de la banca privada en su financiamiento de actividades prioritarias. No que no lo hubieran hecho con anterioridad, sino que ahora lo realizan en mayor medida y mejor.

De la mayor trascendencia es el impacto que ha tenido la operación de estos fideicomisos en materia de recurso humanos ya que, para prestar asistencia técnica se ha estimulado la capacitación y el entrenamiento del personal bancario en áreas específicas. En la actualidad, son numerosos los bancos que cuentan con departamentos especializados y técnicos calificados en crédito agrícola, pequeña industria o vivienda de interés social. Hace 10 años la situación era

bien distinta. El cambio es positivo y sus frutos apenas empiezan a ser percibidos.

Característica fundamental en la operación de los fondos de fomento lo constituyen las condiciones de sus apoyos financieros. Desde hace años se ha venido insistiendo en la necesidad de alargar los plazos de los créditos concedidos por la banca, los cuales se concentran, principalmente, en el crédito de avío, a corto plazo. Se piensa y tal vez con razón que es necesario elevar la importancia del crédito refaccionario, y darle un adecuado plazo de gracia, para lograr la expansión del aparato productivo y mejorar la productividad. Es indudable que los fondos de redescuento lo han logrado en buena medida y que representan, en este sentido, una vanguardia dentro del sistema bancario mexicano. Baste señalar que de la cartera consolidada vigente, alrededor del 60% son créditos a plazo superior a un año. Esta proporción es considerablemente menor en el sistema bancario en su conjunto.

Otro aspecto que merece atención especial, es el relativo a la asistencia técnica que ha acompañado, de modo creciente, al otorgamiento del crédito concedido por los mecanismos del redescuento. Es indudable que el crédito por sí sólo no garantiza el logro del aumento en la producción y en la productividad. Existen mejores posibilidades para lograrlo se le adiciona una dosis de asistencia técnica y supervisión directa. Algunos de los fondos han sido pioneros en este campo del crédito supervisado, siempre promotor. Baste señalar que el FIRA dispone ahora de 1031 técnicos agrícolas distribuidos en todo el país, y que ha capacitado a más de 4000 especialistas que laboran en la banca mexicana; por su parte el FOGAIN y el PAI han establecido un programa de extensionismo industrial que abarca ya toda la República.

Por otra parte, los fondos de fomento económico, dada la estructura de sus fuentes de recursos, han podido mantener una estructura de

tasas de interés inferiores a las del mercado. Con frecuencia el costo del dinero es diferente según el tamaño, la ubicación geográfica, el destino y el usuario del crédito. Cabe apuntar que la política de tasas de interés en los fideicomisos ha seguido los lineamientos de la política general en esta materia y ha sabido adaptarse con rapidez y flexibilidad a las cambiantes condiciones de los mercados financieros.

Desde el punto de vista administrativo, los fondos han podido mantener un aparato sin excesos, dentro de un manejo de austeridad discreción y competencia técnica. En este sentido, la mayor parte de ellos cuentan con sistemas de evaluación que les permite conocer el resultado de su acción y, así, ratificar o rectificar el rumbo.

En todos los casos, existe un comité técnico con participación de aquellas dependencias más directamente involucradas en la actividad correspondiente. La regularidad de sus sesiones, la seriedad y profundidad de las solicitudes y estudios que se plantean y el espíritu que prevalece los hace, en cierto modo, ejemplos de funcionamiento de cuerpos colegiados.

En cuanto a su evolución reciente, lo primero que resalta es su expansión acelerada en los últimos años. En 1980, los recursos que manejaron los fondos de redescuento ascendieron alrededor de 155 mil millones de pesos, o sea, 23 % más que en el año precedente. En este año FOGAIN operará un volumen de crédito superior a los concedidos en sus primeros 25 años de actividad; el FIRA Y FOMEX, por su parte, canalizarán el 45 y 25 por ciento de todos los apoyos otorgados en su historia. Es interesante señalar que FOMEX cubre un tercio de la exportación de productos manufacturados.

Este incremento notable ha sido posible por el apoyo adicional del crédito externo y de mayores transferencias del Gobierno Fe-

deral. Además, el mismo volúmen de su cartera vigente de crédito asegura ahora un nivel adecuado de revolvencia.

Por otra parte, esta expansión de sus actividades ha permitido elevar su contribución a las metas nacionales. El apoyo concedido al SAM y al Programa de Productos Básicos son ejemplos importantes. Según cifras estimadas, los apoyos financieros otorgados por los fondos han facilitado la creación de 191 000 empleos durante 1980. En 1981 y 1982 se tiene prevista una generación de casi medio millón de nuevas fuentes de trabajo.

De igual manera, en los últimos tres años se ha puesto mayor énfasis en los esfuerzos de descentralización económica y en una mayor concordancia de estos apoyos financieros con los objetivos sectoriales delineados en los planes de Gobierno.

En congruencia con esta evolución y con el dinamismo de la vida económica nacional han sido frecuentes las modificaciones a sus reglas de operación. Estos cambios han respondido, en esencia, a la necesidad de incluir nuevos renglones susceptibles de recibir apoyo financiero y a dar mayores facilidades al usuario del crédito, mejorando así la efectividad del mecanismo. En este mismo sentido, hay que ubicar los esfuerzos de desconcentración administrativa y de toma de decisiones mediante el establecimiento de agencias u oficinas regionales.<sup>4</sup>

Así, vemos que la política crediticia instrumentada por las autoridades financieras del país, tiene como principal finalidad proporcionar los recursos indispensables para estimular las actividades productivas que sirven de base al desarrollo económico nacional.

4. Vid. Jesús Silva Herzog Flores, "El Fideicomiso Público como Instrumento de Desarrollo", en El Mercado de Valores, núm. 39, septiembre de 1981, pp. 1006-8.

Dentro de este marco general, la política selectiva de crédito ha logrado colocarse como un instrumento idóneo en el contexto financiero de nuestra economía, ya que además de proporcionar una fluj<sup>u</sup>éz oportuna de recursos para fomentar a aquellos sectores considerados como prioritarios por los diversos planes de desarrollo, aporta la asesoría técnica adecuada, la vigilancia y la supervisión en la aplicación definitiva del crédito, lo que garantiza en un mayor grado la productividad de los recursos invertidos.

Los fondos de redescuento que administran el Banco de México y Nacional Financiera, durante 1979 canalizaron recursos por 66 400 millones de pesos, monto que significó un incremento de más de 21000 millones respecto de lo otorgado durante 1978.

Por lo que se refiere a la creación y conservación de empleos se estima que mediante los apoyos otorgados en 1979 se generaron casi 60 000 nuevos empleos directos y coadyuvaron a la conservación y mejoramiento de 300 000 plazas en el sector industrial y de 240 000 en el sector agropecuario.

Se sirve así a un objetivo de gran interés nacional: hacer que fluya en forma eficiente el crédito selectivo a las actividades prioritarias.<sup>5</sup>

En su conjunto, los fondos de fomento, participan en un vasto horizonte sectorial y regional. Están presentes, con apoyo financiero preferencial y asistencia técnica, en el fomento agropecuario; impulsan las exportaciones y el propósito de sustituir importaciones; apoyan el crecimiento de grandes empresas industriales; facilitan la construcción de viviendas de interés social; coadyuvan en el esfuerzo nacional por ampliar las tareas de capacitación y aumentar la productividad. Además, a través de estos mecanismos de fomento se están

5. Vid. Gustavo Romero Kolbeck, "Importancia de la Actividad Fiduciaria", en El Mercado de Valores, núm. 26, junio de 1980, pp. 629, 631-2.



intensificando y reorientando obras de infraestructura turística y canalizando mayores recursos financieros para apoyar al sector privado en la construcción de hoteles de distintos tipos. Se actúa, igualmente, en materia de apoyos financieros para formular estudios de preinversión; se alienta y facilita la desconcentración industrial; se complementan los recursos financieros privados para integrar el capital de empresas industriales y, a través del Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria, se están canalizando recursos financieros y técnicos para fortalecer y acelerar el desenvolvimiento de un sector fundamental en el proceso de industrialización del país.

En conjunto los fondos de fomento, en continua expansión y diversificación, están presentes en sectores estratégicos y prioritarios para el desarrollo equilibrado del país. También actúan en el importante ámbito de lo social, como es el caso de la vivienda y del apoyo que en distintas formas se proporciona al sector obrero en la adquisición de bienes de consumo duradero.

Los programas anuales de los fondos de fomento, están estrechamente vinculados al objetivo central de nuestro desarrollo; o sea, coadyuvar a alcanzar una tasa sostenida de crecimiento anual que permita, por una parte, crear el número de empleos productivos, estables y bien remunerados que exige una sociedad con intenso crecimiento demográfico y, por la otra, alcanzar un razonable bienestar social, expresado esencialmente por mejores y más amplias oportunidades de educación y capacitación en el trabajo, vivienda decorosa, nutrición, salud y seguridad social.

En las tareas de estos fideicomisos de fomento está implícita la preocupación del Estado por utilizar distintos instrumentos financieros que reorienten el desenvolvimiento económico. No es deseable ni nacional que el país se desarrolle impulsado por la propia inercia de su crecimiento, o bien en función de intereses de grupos que no -

siempre coinciden con los intereses nacionales. Se requiera ahora dar un impulso planeado al desarrollo y efectuar una reforma económica - que reoriente la acción de los instrumentos de fomento, de modo que sea factible alcanzar los objetivos sociales del desarrollo económico.

El sistema nacional de planeación adoptado por el actual gobierno identifica con claridad objetivos y medios de acción para fomentar actividades y sectores fundamentales para nuestro desarrollo. Sobre esta base se han concertado compromisos con los distintos sectores de la sociedad a objeto de intensificar la transformación de la economía y la estructura social. Por consiguiente, los fideicomisos de fomento, en su carácter de instrumentos estatales de política económica, están reorientando sus actividades y canalizando sus crecientes recursos financieros y técnicos hacia la ejecución de programas prioritarios, por los cuales podamos avanzar con racionalidad y solidez en un desarrollo económico y social, que finalmente logre el equilibrio entre sectores y regiones y vuelva factible un pleno aprovechamiento del potencial de desarrollo que posee nuestro país.

Entre las responsabilidades fundamentales que corresponde cumplir a las instituciones públicas se encuentra preservar, fortalecer y adaptar a las cambiantes circunstancias de la realidad, los organismos y mecanismos instituidos en anteriores administraciones del Estado. Por eso, en el actual Gobierno se ha puesto especial énfasis en el impulso a los fideicomisos de fomento que se crearon en el pasado; se han constituido nuevos fondos para atender campos de interés nacional y se hacen continuos esfuerzos para divulgar entre los sectores público y privado, los variados servicios de fomento que ofrecen dichos fondos y sus enormes posibilidades de crecimiento, en beneficio de la economía nacional.

Al examinar las actividades que ahora están desarrollando los fondos de fomento administrados por el Banco de México y Nacional Financiera, se advierte que están claramente orientados en función de la estrategia trazada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En-

efecto, con su acción contribuyen a fortalecer al Estado en el propósito de satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento; coadyuvan a modernizar vastos sectores de la actividad económica; propician la creación de empleos y participan en la modificación de la estructura productiva, orientándola hacia la generación de bienes básicos, como también la expansión de la industria productora de equipo y maquinaria. Además, cabe destacar la relevante participación de uno de estos fondos de fomento, el FIRA, en la tarea de activar el desarrollo del sector agropecuario como medio de alcanzar mejores condiciones de vida en el sector rural, a la vez que aumenta la producción de alimentos. Por ahora, y por muchos años más, a esta tarea deberá asignársele la máxima prioridad nacional. Es muy probable que la consolidación de nuestro progreso social y económico quede condicionado, en lo fundamental, al grado de desenvolvimiento que logremos en el sector agropecuario.

Otra característica esencial de los fideicomisos de fomento, es su permanente propósito de contribuir a la desconcentración de la acción concertada entre los sectores público, social y privado; coadyuvar al abatimiento de la inflación y establecer continuamente nuevas modalidades para el financiamiento del desarrollo.

Una proporción dominante de los recursos de los fideicomisos de fomento se ha concertado en el fomento industrial. Sus actividades en este sector se desenvuelven en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y contribuyen destacadamente al progreso de la industria nacional, sobre todo al impulso que se está poniendo en la instalación y el fortalecimiento de empresas productoras de bienes de capital, así como en el firme desenvolvimiento de la mediana y pequeña industria.- Se advierte en las actividades de los fondos de fomento industrial, el interés que se tiene por alentar la producción de bienes básicos y propiciar la exportación de productos manufacturados. En materia de -

desarrollo industrial, nos enfrentamos también a la urgencia de acelerar el desarrollo y, a la vez, proceder con sensatez para que presiones de corto plazo no lo deformen. Es preciso concentrar los recursos y esfuerzos en los sectores y regiones con mayor potencial de crecimiento y que estén más vinculados al interés nacional. Los fondos de fomento industrial están canalizando sus recursos de modo prioritario a la agroindustria, a la fabricación de maquinaria y equipo y al desenvolvimiento de la mediana y pequeña industria.

Finalmente, es indudable que en los fideicomisos de fomento económico y social hemos encontrado un valioso instrumento para alentar y consolidar nuestro sistema de economía mixta. Por eso, es responsabilidad común de los sectores público y privado aprovechar intensa y racionalmente sus múltiples recursos y posibilidades de utilizar este probado instrumento de fomento para intensificar de modo equilibrado, nuestro desarrollo.<sup>6</sup>

En los últimos años, los fideicomisos han alcanzado volúmenes considerables de financiamiento. Los que administra el Banco de México (FINA FOMEX, FONEI, FOVI, FOGA, FOSOC Y FIDEC) y los de redescuento que administra Nacional Financiera (FOGAIN y FONATUR), registraron, a diciembre de 1980, un saldo de cartera de crédito con la banca privada y mixta de 72,200 millones de pesos, que representa el 20.7% del saldo de la cartera de crédito a empresas y particulares que a esa fecha registró la banca privada y mixta en sus apoyos a los mismos sectores productivos.

La importancia cuantitativa de los fideicomisos resulta evidente por estos números y más aún, si se analiza respecto del depósito legal que debe mantener el sistema bancario. De este depósito aplicable a las instituciones de crédito, equivalente al 40.9 % de la captación

6. Vid. Jorge Espinoza de los Reyes, "Los Fideicomisos de Fomento en el desarrollo Económico y Social", en El Mercado de Valores, - No. 26, junio de 1980, pp. 629-631.

de recursos públicos a diciembre de 1980, el saldo de la cartera re -  
descontada de los fideicomisos representó el 21.8%. En otras palabras  
el apoyo de los fideicomisos significó a esa fecha una reducción del -  
porcentaje del encaje legal, o lo que es lo mismo, que el depósito -  
real en promedio para la banca fué de 32 % en vez del 40.9 % mencio -  
nado.

Si desde el punto de vista cuantitativo el redescuento de los fideico -  
misos resulta muy importante, su significación cualitativa puede cali -  
ficarse de vital para el desarrollo de las actividades de interés na -  
cional, ya que representa una gran parte del crédito supervisado que -  
a través del sistema bancario se otorga al país. En este sentido, los  
bancos privados, mixtos y oficiales participan en forma creciente en -  
la evaluación de los proyectos de inversión y supervisan la palicación  
y efectos posteriores de los recursos crediticios otorgados.

Otro de los aspectos cualitativos más relevantes ha sido la contribu -  
ción de los fideicomisos en la captación y entrenamiento de personal -  
bancario y de otros sectores de la actividad económica como en indus -  
trial, agropecuario y de servicios.

Sólo para mencionar algún dato cabe destacar que el FIRA ha capacita -  
do a más de 3600 técnicos agropecuarios para el sector bancario, los -  
que representan casi el 65% del total de los técnicos de este tipo que  
trabajan en la banca. La labor de capacitación del FIRA es muy amplia,  
ya que sólo en 1980 impartió 513 cursos a 8768 participantes, princi -  
palmente técnicos bancarios y campesinos, de los que más de 5600 toma -  
ron cursos o los ampliaron en los 67 centros de demostración con los -  
que la Institución cuenta en la República.

En suma, es necesario destacar que el análisis que se realiza de la -  
viabilidad económica de los proyectos financiados por los fideicomi -

tos, aunado a la supervisión del crédito y a los servicios de asistencia técnica y capacitación que se brinda, han sido los factores de mayor importancia en el éxito alcanzado por los proyectos apoyados.

Es realista asegurar que la adopción creciente de estas prácticas de financiamiento y capacitación, conducirá a racionalizar y minimizar cada vez más los riesgos; se podrán calcular mejor los beneficios; por consiguiente, las garantías reales de hecho, pasarán a segundo término como factor de decisión para otorgar financiamiento. Todo esto contribuirá a la creación y ampliación de más y mejores empresas.

Otro aspecto de singular importancia en la operación de los fideicomisos, que se explica en gran medida, debido a las condiciones de análisis y asesoría bajo las cuales se financian los proyectos de inversión, es la casi total recuperación de los créditos otorgados, tanto a nivel de banca de primer piso como por los propios fideicomisos. Esta recuperación oportuna de los créditos otorgados que realizan los acreditantes determina una situación de solvencia y solidez financiera de sus operaciones.

Asimismo, el aumento continuo en el monto de sus programas anuales de financiamiento y la recuperación eficiente de su cartera de crédito garantizan en gran parte su autosuficiencia financiera. Estas recuperaciones son de más del 60% en sus programas anuales de financiamiento en los últimos años.

No sólo en sus operaciones normales de financiamiento obtienen los fideicomisos esta recuperación total, sino que también cuentan con una excelente experiencia en la operación de sus programas de garantías. Como se sabe, estas garantías las otorgan fideicomisos cuando el sistema bancario no brinda financiamiento a quienes considera que no son sujetos de crédito. En 1980, los fideicomisos sólo reembolsa

ron garantías por 205 millones de pesos, lo que representó 2.3% de los montos totales garantizados y sólo el 0.2% del total de financiamiento concedido en ese año. <sup>7</sup>

De 1981 a 1983 los fideicomisos que administra el Banco de México, otorgarán un financiamiento conjunto de más de 573 000 millones de pesos, lo que representa una canalización para el trienio 200% superior a la otorgada de 1978 a 1980. Asimismo, los programas de garantía, de asistencia técnica y de capacitación por 140 000 millones, tendrán un incremento de 549% respecto al trienio anterior, lo que también significa un extraordinario apoyo a estos sectores.

Estas magnitudes ponen de manifiesto, una vez más, que las operaciones de redescuento, asistencia técnica y capacitación que realizan los fideicomisos de fomento son fundamentales para nuestro desarrollo. Sus perspectivas son aún mayores, por lo que los sectores beneficiados, las instituciones de crédito intermediarias y las Autoridades, debemos realizar mayores esguezos para alcanzar una mayor productividad en los proyectos financiados.

Tiene fundamental significación para el país, que las empresas alcancen una competitividad nacional e internacional. Por esto, estamos seguros que la generación de empleos y la lucha para alcanzar un desarrollo económico equilibrado, sólo son posibles si se obtiene una utilización eficiente en los insumos requeridos para la producción y de los recursos financieros destinados a la realización de los proyectos, en los que desempeñan un papel tan relevante y necesario los fideicomisos de fomento. <sup>8</sup>

7 Vid. Agustín López Munguía, "Perspectiva del Fideicomiso Público" en el Mercado de Valores, núm. 41, octubre 1981, pp. 1070-1.

8. Ibid., pp. 1072-3.

Los fondos financieros de fomento, han constituido un elemento importante y flexible de la política de asignación selectiva del crédito. Los recursos que otorgaron a los sectores social y privado crecieron entre 1976 y 1981 a una tasa anual promedio de 43%, ritmo superior al que registró el financiamiento de la banca privada y mixta. Al mismo tiempo, han fortalecido su participación dinámica y promotora de las prioridades nacionales, en particular apoyando a los sectores socioeconómicos y regiones que más lo requieren.<sup>9</sup>

El aumento sustancia en el número y monto de los fideicomisos de fomento del Banco de México en los últimos años, ha generado mayores necesidades de recursos para otorgar los apoyos requeridos. Esta situación, aunada a la imposibilidad del Gobierno Federal de asignar recursos en cuantía suficiente para cubrir las necesidades de los fideicomisos de fomento, ha determinado que los fondos de redescuento tengan que recurrir, desde ya hace varios años, a la contratación de créditos externos para complementar los fondos internos, los cuales se derivan, principalmente, del depósito legal aplicable al sistema bancario y a las aportaciones y de las aportaciones presupuestales.

Ante las crecientes necesidades de crédito externo, es de suma importancia hacer referencia a la magnífica imagen que tienen los fideicomisos de fomento económico frente a los organismos internacionales de crédito, no sólo por la solvencia financiera que representan, sino porque además, a través de las comprobaciones periódicas que estos organismos realizan de sus operaciones, han podido verificar claramente los grandes beneficios alcanzados por los sectores apoyados, y cuyos logros se encuadran dentro de los programas de desarrollo integral establecidos por las autoridades gubernamentales.

9. Vid. Antonio Enríquez Savignac, "Fondos de Fomento", e El Mercado de Valores, no. 24, junio de 1982, pp. 589, 594-8.



Como ejemplo de lo anterior, destaca el préstamo que el Banco Mundial concedió a México, y específicamente al FIRA, en mayo de 1978, por un monto de 200 millones de dólares que es el crédito de mayor cuantía que ha otorgado el BIRF en América Latina y el mayor préstamo hecho al desarrollo. Otros ejemplos de la importancia adquirida por los fideicomisos de fomento en el ámbito internacional, se refieren al crédito que recientemente otorgó al FIRA el Chase Manhattan Bank (en junio de 1978), por 50 millones de dólares para impulsar actividades agroindustriales del país, así como el préstamo del Banco Mundial por 100 millones de dólares al FONEI, en mayo de 1978, destinados a contribuir al financiamiento de nuevos proyectos y para ampliaciones de plantas ya existentes en el sector industrial. Además, hay que mencionar el préstamo que concedió al BIRF a este mismo fideicomiso, el FONEI, en junio de 1979, por 175 millones de dólares.<sup>10</sup>

Como ya lo hemos señalado más arriba, en coordinación con las dependencias afines del sector público, el Banco de México lleva a cabo su política de crédito selectivo, principalmente, mediante el desarrollo dinámico de los fideicomisos de fomento económico.

Los renglones crediticios del sistema de encaje legal, junto con las operaciones de financiamiento de los fideicomisos de fomento, constituyen instrumentos para apoyar directamente el desarrollo económico de áreas prioritarias. Esta tarea la ha desarrollado el Instituto Central desde hace años, pero es indudable que su más fuerte impulso se ha logrado en la presente Administración, al disponer de recursos no-inflacionarios más elevados.

El financiamiento a las actividades agroindustriales, el apoyo financiero a la exportación de productos manufacturados, el orientado

10. Vid., Luis Sánchez Lugo, "Los Fideicomisos de Fomento Económico, en el Mercado de Valores, núm. 42, octubre de 1978, p. 861. - También El Mercado de Valores, núm. 21 y 25 de 1978; y 24 de 1979.

al establecimiento y expansión de nuevas industrias y el otorgado a la construcción y adquisición de vivienda de interés social, representan el conjunto de sectores beneficiados por los apoyos del FIRA, FOMEX, FONEI Y FOVI, respectivamente.

Sus objetivos obedecen a lineamientos de política nacional; crear empleos, coadyuvar al desarrollo regional y general o ahorrar divisas, mediante el financiamiento a la exportación y a la sustitución de importaciones en especial, a la de bienes de capital y dotar de vivienda decorosa al mayor número de mexicanos. Todo esto mediante el otorgamiento de apoyos preferenciales, tanto en plazo de amortización como en el costo de los recursos facilitados. Estos objetivos obedecen a la prioridad nacional de coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.

Además de los beneficios cuantitativos que representa el otorgamiento de los apoyos financieros otorgados por los fideicomisos, es necesario resaltar la aportación creciente de asistencia técnica que se brinda desde el nivel del intermediario financiero para la formulación y análisis de los estados contables, hasta el asesoramiento técnico al pequeño productor o industrial. Así, se promueve la creación de cuerpos técnicos especializados en los problemas de administración producción y comercialización de las pequeñas y medianas empresas.

La política de coordinación de los fideicomisos del Banco de México hace posible ofrecer los apoyos en forma ágil, flexible y complementaria. Los objetivos, contratos constitutivos, reglas de operación, mecanismos operativos y administración de los recursos, responden a parámetros y directrices del Banco Central, que los administra a través de una línea de responsabilidad interna.

En los momentos actuales de crecimiento económico acelerado, y ante la perspectiva de alcanzar más recursos, en buena parte por las-

crecientes exportaciones petroleras, cobra singular importancia la labor que desarrollan los fideicomisos para acelerar la producción -particularmente la industrial- e impulsar la exportación de manufacturas.

A través de los fideicomisos de fomento que administra, el Banco de México participa activamente en el financiamiento de la actividad-económica, concretamente en aquellos campos prioritarios que merecen un apoyo decidido, con el fin de incorporarlos a los beneficios y obligaciones que significa una participación equilibrada de todos los sectores...<sup>11</sup>

#### 4. Ventajas de Operación

Los fideicomisos de fomento responden en la actualidad con eficacia a las crecientes necesidades, tanto de apoyo financiero como de mejores y más amplios programas de asistencia técnica y de capacitación a todos los niveles.

La solvencia financiera de estos organismos, está plenamente garantizada debido a que su carácter de bancos de segundo piso les permite asegurar la total eliminación de cartera vencida; son las instituciones bancarias del país las que participan como intermediarios financieros en las operaciones, por lo que además de la obligación que tienen que pagar al vencimiento de las mismas, tienen especial interés en la correcta administración de estos recursos, principalmente para evitarse cargos costosos por retraso en sus cobros, así como para obtener líneas adecuadas de crédito de los fideicomisos.

11. Vid. Gustavo Romero Kolbeck, "Fideicomisos de Fomento en el Banco de México", en El Mercado de Valores, núm. 17, abril de 1979, pp. 322-3.

Es conveniente subrayar que las operaciones que efectúan los fideicomisos o fondos de redescuento tienen cobertura nacional, ya que el sistema bancario del país cuenta con una amplia red de sucursales en toda la República. Esto también ha permitido la divulgación gradual de sus servicios, principalmente destacando los planes y programas de asistencia técnica, cada vez mejor diseñados para auxiliar al empresario en la solución de los problemas fundamentales que enfrenta.

Por otra parte, la importancia de hacer atractiva para la banca su intermediación financiera con dichos fideicomisos, ha sido determinante en la creación de cuerpos técnicos bancarios especializados en la tramitación de estas operaciones, pero más importante aún, es su especialización en los requerimientos de producción, comercialización, organización y financiamiento de pequeñas y medianas empresas.

La canalización selectiva del crédito a través de los fideicomisos coadyuva a una mejor y más equitativa regionalización de los recursos, favoreciendo en forma especial la desconcentración industrial del país. Si bien no todos los fideicomisos de fomento regionalizan al país a través de la aplicación de tasas diferenciales de interés según la zona, existe una política implícita en las decisiones de los Comités Técnicos de dichos fideicomisos para impulsar la descentralización, a fin de fomentar nuevos polos de desarrollo que ofrezcan mayores oportunidades de empleo, así como mejores posibilidades de desenvolvimiento regional.

Una de las funciones importantes que realizan los fideicomisos de fomento y que representa una enorme ventaja para el análisis macro y microeconómico, es la evaluación del impacto socioeconómico de los programas de crédito que tienen establecidos. Tal evaluación se logra a través de un sistema que permite llevar a cabo el seguimiento adecuado de los efectos económicos obtenidos por las empresas acreditadas después de recibir el apoyo financiero y la asistencia técnica propor

cionada. En esta forma las instituciones responsables están en condiciones de ratificar o rectificar las políticas seguidas, así como sustituir o ampliar los instrumentos utilizados en los programas de financiamiento.

Por lo general, un sistema de evaluación implica el establecimiento de registros continuos que permitan a la institución planear y ejecutar adecuadamente sus diversas actividades dirigidas a medir el impacto socioeconómico de los programas de préstamo canalizados a los diversos sectores de producción; también dichas actividades están dirigidas a verificar la evaluación de las empresas acreditadas, a detectar los problemas o "cuellos de botella" que obstruyen o impiden el alcance de las metas institucionales, así como motivar e inducir a los productores acreditados a hacer una mejor utilización de sus recursos.

La política crediticia tiene como finalidad inmediata facilitar la transferencia fluida de los recursos financieros hacia las zonas y actividades productivas que más lo requieran, con el propósito de coadyuvar al logro de los objetivos de desarrollo regional y un crecimiento económico más equilibrado en todo el país. Dentro de los sectores básicos hacia los que se orienta la asignación selectiva de los recursos destacan el agropecuario, la industria de transformación, principalmente la industria pequeña y mediana, el estímulo a la producción de bienes de capital, el apoyo a los programas de vivienda, el fortalecimiento del sector externo, y el desarrollo de los programas turísticos. Estos campos prioritarios son apoyados básicamente por los fideicomisos de fomento económico instituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México y en la Nacional Financiera, cuyas actividades están marcadas dentro del Programa de la Alianza para la producción establecido por la presente Administración.<sup>12</sup>

12. Vid. Luis Sánchez Lugo, op. cit., pp. 858-9.

Por otra parte, resulta de importancia que además de los recursos crediticios y los apoyos de asesoría técnica que brindan los fideicomisos, se tienen establecidos sistemas de garantías cuya acción en ciertos casos se extiende tanto al intermediario financiero como al beneficiario final; así por ejemplo, el FIRA garantiza al intermediario financiero la recuperación de los créditos agropecuarios que otorgue a productores de bajos ingresos; el FOMEX contra los riesgos de carácter político a que están expuestas las recuperaciones de los créditos derivados de sus exportaciones. Recientemente, a fin de apoyar el Programa de Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital, FOMEX estableció la garantía para proteger al primer adquiriente de un bien de capital diseñado y fabricado por primera vez en México contra el riesgo de pérdida a que está expuesto durante el período inicial del funcionamiento de dicho bien; igualmente, creó una garantía que protege a la banca intermediaria contra la falta de pago a que está expuesta al conceder créditos a productores nacionales para la fabricación de bienes de capital que sustituyan importaciones.

Por su parte, FONEI creó la garantía para proteger al intermediario financiero contra los riesgos de falta de pago sobre los préstamos que otorguen para la elaboración de estudios y preinversión de programas de adaptación, producción, integración y desarrollo de tecnología, referida preferentemente al diseño y desarrollo de bienes de capital.

Cabe señalar que los sistemas de garantías contra la falta de recuperación de los créditos concedidos, han probado ser instrumentos valiosos para que los bancos canalicen mayores volúmenes de recursos a ciertos campos prioritarios. Más importante resulta el hecho de que las garantías que se hacen efectivas por falta de pago representan un porcentaje mínimo del total de garantías contratadas, lo que prueba el positivo efecto psicológico que representa su operación.

"En síntesis, se puede decir que todos los fideicomisos de fomento cumplen con sus objetivos muy satisfactoriamente, poniendo en práctica con responsabilidad e imaginación, nuevas alternativas de financiamiento y más amplios programas de asistencia técnica con el propósito fundamental de adecuar sus políticas crediticias a las necesidades cambiantes de la economía."<sup>13</sup>

Por otra parte, congruente con la preocupación del actual gobierno, de hacer de la planeación y de la programación-presupuestación un mecanismo sustancial para orientar el desarrollo económico del país - hacia los objetivos fijados en los diferentes planes y programas nacionales y sectoriales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - ha utilizado a los fideicomisos públicos como instrumentos fundamentales para ejecutar y materializar las metas que se ha propuesto alcanzar.

Para tales efectos, ha puesto especial énfasis en la evaluación de la operación fiduciaria, ya que esta función permite orientar los diferentes programas de los fideicomisos hacia los objetivos que se persiguen.

A manera de ejemplo se puede citar que, mientras en 1978 se destinó el 8.5% de los recursos manejados por los principales fondos de fomento económico en apoyo a la pequeña y mediana industria, para 1980, dicho porcentaje se elevó a 13.4%. Al mismo tiempo, los créditos en favor a la vivienda y servicios municipales, pasaron de 3.4 a 5 por ciento.

La misma política ha permitido redistribuir los recursos hacia el interior de la República; mientras en 1979 el Distrito Federal absorbió el 10% de los recursos canalizados por los principales fondos de fomento económico y el interior del país el 90%, en 1980 dichas proporciones fueron de 7% para el primero y 93% para el resto del país.

13. Vid. Luis Sánchez Lugo, op. cit. pág. 860.

En congruencia con la función evaluatoria se ha podido garantizar una cobertura nacional en la operación de los fondos coordinados por esta Secretaría. Igualmente, por las características de estos fondos, se ha asegurado la eliminación de la cartera vencida, ya que son las instituciones bancarias del país las que participan como intermediarios financieros, teniendo especial interés en la correcta administración de los recursos.

De esta manera se ha logrado hacer participar en el financiamiento de actividades de interés estratégico al sector bancario privado, lo cual representa un doble beneficio, puesto que, por una parte, a la masa de recursos públicos canalizados a tales actividades se suman los aportados por dicho sector, y por la otra, al aprovechar su extensa red sucursales, se abate el costo administrativo de los fideicomisos financieros.

En relación con lo anterior, baste decir que los principales fondos (FIRA, FOMEX Y FOGAIN), durante 1980, otorgaron un total de 91000 millones de pesos en créditos, contando únicamente con 846 empleados, en tanto que BANRURAL otorgó 55 000 millones con un personal de 25000 empleados y NAFINSA, con 2,230 trabajadores bancarios, otorgó créditos por 68 mil millones.<sup>14</sup> Esto demuestra también la eficiencia en la operación de los fideicomisos de fomento.

14. Vid. Ramón Pieza Rugarcía, "La Coordinación Sectorial y el Fideicomiso Público", en el Mercado de Valores, núm. 40, octubre de 1981, pp. 1037-8.



### C A P I T U L O   I I I

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO Y EL FIDELICOMISO PUBLICO.

##### 1. La reforma administrativa y el fideicomiso público.

México, al igual que otros países, se ha visto obligado -particularmente a partir de la década de los veinte- a adaptar y acrecentar el aparato administrativo gubernamental, para convertirlo en promotor y garante de la permanente elevación de los niveles de vida de la población en todos sus órdenes, tal como lo establece el artículo 3o. - de nuestra Constitución. No obstante, éste proceso de adaptación y desarrollo administrativo se había venido efectuando hasta hace poco por agregados parciales y discontinuos, por no haberse contado con un marco o programa global como el que ha trazado el Presidente José López-Portillo desde el inicio de su mandato, para conducir el cambio o modernización administrativa del Gobierno Federal.

El crecimiento explosivo de la población, la expansión y diversificación de nuestra economía a partir de la Revolución de 1910-17 y, en general las nuevas necesidades y demandas de los habitantes del país, han exigido el establecimiento de nuevas estructuras y funciones administrativas a cargo del Estado.<sup>1</sup> Consideradas cada una en sí mismas, podría decirse que -en lo general- cumplieron adecuadamente los propósitos para los cuales fueron establecidas, pero con el paso del tiempo, su desarticulación y ausencia de coordinación generaron fenómenos de duplicación, superposición y aún contradicción de funciones que llegaron a convertirse en uno de los principales obstáculos al cumplimiento eficiente de los programas y propósitos del gobierno.

1. Vid. Secretaria de la Presidencia. Comisión de Administración Pública, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, México, 1967, p. 25.

La creciente complejidad de la maquinaria estatal en los últimos 50 años contribuyó igualmente a la imprecisión y dilución de responsabilidades en ciertas áreas de la actividad pública, lo que a su vez - propició, en algunos casos, la ineficiencia, la ineficacia y - lo que es más grave aún- la deshonestidad.

Ya desde 1961, la Organización de las Naciones Unidas advertía - que "ninguna gran empresa puede funcionar satisfactoriamente, cuando los deberes se hallan tan vagamente definidos, que todos pueden intervenir en todo y nadie responde por nada."<sup>2</sup> El claro conocimiento de - este tipo de problemas, y el firme propósito de afrontar y superar la crisis económica de 1976, llevaron al Presidente de la República a - plantear -desde el inicio mismo de su gobierno- la necesidad de promover "un decidido y solidario esfuerzo de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad, en todos los campos y niveles de la actividad nacional".<sup>3</sup>

El programa de reforma administrativa se inscribe precisamente - dentro de esos propósitos. Constituye el instrumento con que se ha querido dotar al gobierno, para "organizarnos a partir y a pesar de la crisis a fin de prestar, del modo más eficiente, los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, con la idea de que los niveles mínimos de vida y dignidad alcancen a todos, particularmente a los grupos menos favorecidos, así como abatir los desequilibrios más flagrantes - que afecta a los distintos sectores y regiones del país."<sup>4</sup>

2.Vid. Naciones Unidas, "Manual de Administración Pública", Nueva York, 1961.

3.Vid. José López Portillo. Palabras finales en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

4.Vid. José López Portillo. Mensaje de Toma de Posesión. Lo. de diciembre de 1976.

Esta convicción del Ejecutivo Federal sobre la necesidad de reformar la Administración Pública no es reciente, ni se improvisó como decisión de coyuntura o al calor de la campaña electoral. Ya desde 1967, cuando el Lic. López Portillo dirigía los trabajos de la Comisión de Administración Pública, había señalado que "para solventar las necesidades de un plan de desarrollo económico y social (como el que entonces se pretendía establecer) era necesario efectuar una reforma-administrativa cabal, que abarcará todas las áreas y niveles de gobierno".<sup>5</sup>

Diez años más tarde, y ya como Presidente de la República, se comprometió a "ordenar, integrar y articular al sector público, para convertirlo en un instrumento adecuado para la conducción del desarrollo económico y social del país."<sup>6</sup>

Los cambios en la estructura y funciones de la Administración Pública no constituyen en sí mismas una novedad en el desarrollo del país. Un breve repaso de la forma en que la misma se ha ido desenvolviendo a lo largo de los 161 años de vida independiente, mostraría como, desde 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las distintas exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos que la Nación ha debido encarar.

Sin embargo, el análisis sistemático de dichos cambios o transformaciones refleja también que -en su mayoría- estos esfuerzos resultaron aislados y no siempre tuvieron un marco global que les diera unidad y continuidad; que en buena parte de los casos no alcanzaron sus propósitos de una manera cabal y, lo más importante, que no siempre contaron con el apoyo político y técnico adecuados, ni con las decisiones de alto nivel y los recursos indispensables para su eficaz implantación y seguimiento.

5. Vid. Sec. de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, Informe sobre las Reformas de la Administración Pública Mexicana, México, 1967, p. 16

6 Vid. J. López Portillo. Palabras finales en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

Por lo anterior es que nos atrevemos a afirmar que fué en 1976 , cuando con la reforma administrativa propuesta por el Presidente López Portillo, se produce el cambio más profundo realizado hasta ahora en la historia administrativa del país, pues implicó una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, -no sólo de la central, sino también de la paraestatal- con el propósito de hacerlas congruentes - con el grado y nivel de desarrollo de país. Significó la realización de ajustes, muchos de ellos importantes, en el 95% de la estructura de la administración pública centralizadas. Se establecieron así cinco nuevas Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, y se revisaron y adaptaron las funciones de 19 de las 20 dependencias directas del Ejecutivo. Igualmente se establecieron, por vez primera, las reglas de la administración por sectores de la Administración Pública Paraestatal.

La administración pública centralizada y la paraestatal, que conforman la Administración Pública Federal Mexicana, han quedado comprendidos y regulados por primera vez en un solo ordenamiento jurídico: - la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976), la cual abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Trataremos de explicar primero, de manera general, lo ocurrido - en el ámbito de la administración centralizada, para lo cual usaremos unos cuantos ejemplos de los más característicos del proceso. Las principales funciones de regulación y apoyo global -antes dispersas - fueron asignadas a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto. Se integraron así, bajo un solo mando, la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la cartografía, la evaluación y el control, que antes correspondían a cinco distintas dependencias del Ejecutivo.

Se fortalecieron -tanto en la Ley Orgánica como en la Ley de - Deuda Pública- las funciones normativas de vigilancia y control global asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Congreso de la Unión en este campo de acción.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Patrimonio y Fomento Industrial y el nuevo Departamento de Pesca,- el cual el 5 de enero de 1982 se convirtió en Secretaría de Pesca (D.O. 4 de enero de 1982)- constituyen ejemplos importantes de la adecuación de los objetivos prioritarios del plan de gobierno; garantizar la alimentación del pueblo mexicano, y el uso más racional de nuestros energéticos. Estas funciones se encontraban antes atribuidas, en forma por demás dispersa, a diversas dependencias del Ejecutivo, lo que dificultaba su eficiente programación y coordinación.

La creación de la Secretaría de Comercio, obedeció igualmente al propósito de agrupar, en un solo órgano, funciones que anteriormente se encontraban atomizadas en distintas dependencias.

Otro ejemplo a destacar, lo constituye la ejecución de obras para dotar de agua potable y alcantarillado a los diversos núcleos de población que anteriormente estaba a cargo de tres distintas Secretarías: la de Recursos Hidráulicos, la de Salubridad y Asistencia y la de Patrimonio Nacional. Adicionalmente la coordinación de los planes de desarrollo urbano correspondía a una cuarta Secretaría: la de la Presidencia, a lo cual cabría añadir otros aspectos de equipamiento urbano que se habían asignado a diversas instituciones. En la nueva Ley Orgánica, las anteriores funciones han quedado por ello, integradas por una sola Secretaría; la de Asentamiento Humano y Obras Públicas.

En síntesis, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública- que por primera vez recibe jurídicamente este nombre- permitió simplificar las estructuras, precisar las responsabilidades que competen a-

las dependencias directas del Ejecutivo, eliminando gran parte de la duplicación y superposición de funciones que se fueron acumulando en las anteriores Leyes de Secretarías y Departamentos, las cuales sólo habían sufrido ajustes parciales y no siempre coherentes entre sí, por no haberse propuesto, al momento de su realización, un modelo integral para el funcionamiento de la Administración Pública.

Pero no sólo los aspectos estructurales de la Administración Pública centralizada fueron objeto de ajustes y reformas importantes; - también los más importantes instrumentos funcionales han sido actualizados con apoyo en la nueva Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 31 de diciembre de 1976)- la cual abroga la Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935- y la Ley General de Deuda Pública (D.O. 31 de diciembre de 1976). Se instituyó con ellas, la obligación de programar todas las acciones gubernamentales conforme a objetivos y metas claramente establecidas; a presupuestar por programas y a contabilizar por costos, a fin de estar en mejores condiciones de evaluar los resultados de la actividad pública en su conjunto.

Igualmente, y con el propósito de fortalecer la organización política que ordena la Constitución, el Ejecutivo Federal expidió la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (D.O. 29 de diciembre de 1978)- la cual abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 31 de diciembre de 1936- con el propósito de fortalecer la función fiscalizadora del gasto público que corre a cargo del Poder Legislativo.

Con sólo estas modificaciones, referidas al ámbito de la administración pública centralizadas, estaríamos ya- como se ha dicho- en presencia del esfuerzo más radical e importante de reforma administrativa que registra hasta ahora la historia del país. Sin embargo, el importante desarrollo que a partir de 1925 ha tenido el llamado ámbito paraestatal de la administración pública -que agrupa a los organiz

mos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria y minotaria, y a los fideicomisos públicos- indicó la conveniencia de incorporar, en la nueva Ley Orgánica las principales reglas - para su funcionamiento y coordinación, las cuales se encontraban dispersas en un sinnúmero de ordenamientos, lo que hacía casi imposible su conocimiento y efectiva aplicación.

Hasta antes de la presente Ley Orgánica de la Administración Pública, las entidades paraestatales se podían crear, no sólo mediante Ley del Congreso o de acuerdo directo del Ejecutivo, sino por la simple decisión de los titulares de las distintas dependencias y entidades - de la Administración Pública Federal, lo que condujo a una grave desarticulación de las acciones públicas.

Supuestamente, las 900 o más entidades paraestatales debían acordar sus programas con el Presidente de la República; lo cual, si bien hubiera resultado factible en 1930, cuando sólo existían 16 entidades paraestatales -entre las que destacaban el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación- se complicó para 1940, cuando el número aumentó a 71 - pues ya se habían establecido, entre otras, Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional de Crédito Ejidal- y se hizo más difícil aún en 1950, en que ya alcanzaban la cifra de 151; para 1960, se elevaron a 262; en 1970 a casi 600; al terminar el año de 1976 llegaron a ser más de 900.

Tal situación impedía no sólo la coordinación personal del Titular del Ejecutivo, sino el adecuado control y vigilancia de sus actividades, lo que era a todas luces necesario si se parte del hecho de que, por esta vía, se estaba erogando ya más de la mitad del gasto público.

Por ello, la nueva Ley Orgánica faculta al Presidente de la República para agrupar, por sectores, a las entidades paraestatales a efecto de encomendar la programación, coordinación y evaluación de sus actividades a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos en cuyo ámbito sectorial de autoridad se ubiquen las operaciones de dichas entidades paraestatales; y queda a cargo de éstos - coordinadores sectoriales la responsabilidad de proponer al Titular - del Ejecutivo las reformas administrativas que se requieran para el - mejor funcionamiento de su sector.

Para llevar a cabo lo anterior, se expidió, el 13 de enero de - 1977 (D.O. de ésta fecha), el Acuerdo por el que las entidades de la - administración pública paraestatal -que incluye organismos descentra- - lizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales - de crédito y los fideicomisos públicos- se agrupan por sectores a efec- - to de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a tra- - vés de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se - determina para cada entidad.

En dicho Acuerdo, el Presidente de la República responsabilizó a cada coordinador sectorial del estudio y propuesta de las reformas ad- - ministrativas que debieran hacerse en el sector correspondiente, con- - miras o volver más eficiente y eficaz la operación de las entidades - paraestatales agrupadas bajo su responsabilidad, fundamentalmente pa- - ra efectos programáticos y de evaluación de resultados.

El esquema sectorial se esfuerza con la nueva Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal que, por primera vez, engloba la programación presupuestal no sólo de las dependencias centralizadas - sino de todas las entidades de la administración pública paraestatal, y permite corresponsabilizar a los coordinadores de sector con la Se- - cretaría de Programación y Presupuesto en las funciones de programa- - ción, presupuesto, información, contabilidad, control y evaluación de-



dichas entidades, según se trate del ámbito global o sectorial correspondiente.

Mediante este instrumento, -la Ley de Presupuesto- el Ejecutivo Federal moderniza y mejora el manejo del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público federal, incluidas en éste las erogaciones - por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo.

Asimismo, se señala que el gasto público federal comprenderá: el que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las - empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos del Gobierno Federal.

Por su parte, en la nueva Ley General de Deuda Pública se establecen los criterios para programar y controlar más eficazmente la contratación de la deuda pública -interna y externa- de la administración - pública federal, incluida a la de los organismos descentralizados, las empresas públicas y los fideicomisos públicos. En esta Ley se señala, igualmente, la participación correspondiente a los Coordinadores de - Sector en el cumplimiento de las funciones globales encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que se refiere al financiamiento de las actividades de la administración pública en su conjunto.

Cinco son los objetivos globales que integran el compromiso básico que, en materia de reforma administrativa, estableció el Presidente José López Portillo al inicio de su mandato:

1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.

3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y el Federalismo en México, y
5. Mejorar la administración de justicia.

De estos cinco objetivos globales, se derivaron los objetivos específicos y las metas que se previeron ir alcanzando a lo largo del sexenio. Por razones de estrategia, se diseñaron convencionalmente etapas de implantación del programa en su conjunto, a fin de evaluar periódicamente los resultados alcanzados, pero en realidad se trata de un proceso permanente.

El importante reordenamiento de las funciones sustantivas entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, con el que se buscó corregir las duplicaciones y traslapes de funciones existentes, así como asignar con toda claridad las responsabilidades correspondientes a cada una dentro del Plan de Gobierno; y el establecimiento de las bases para la coordinación entre las entidades paraestatales y las dependencias centrales responsables del sector correspondiente, constituye la primera etapa del programa de reforma administrativa puesto en marcha por el Presidente José López Portillo. Esto es, ésta primera etapa, iniciada en diciembre de 1976, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas derivadas de la nueva Ley Orgánica en lo que se refiere a organizar más eficientemente las instituciones o dependencias directas del Ejecutivo.

La Segunda Etapa, se inició en julio de 1977 y en ella se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas, encargándose el estudio y planteamiento de las reformas a las entidades paraestatales que quedaron agrupadas en su respectivo sector de actividad.

Durante esta etapa -y a propuesta de los propios coordinadores - de sector- al tercer año de gobierno se habían liquidado casi 150 entidades paraestatales que habían cumplido ya con su objetivo o que estaban duplicando funciones; por otra parte, se ha fortalecido también por la vía de la depuración, transformación y fusión, un número importante de ellas, habiéndose encontrado necesario crear, muchas veces - sólo en los aspectos de forma o jurídicos, 60 nuevas entidades con el fin de racionalizar y fortalecer el ámbito paraestatal del Gobierno - Federal.

La Tercera Etapa, iniciada en diciembre de 1977, se orientó a establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, particularmente con respecto a las actividades que se ubican en las zonas "grises" o de "frontera", que suelen convertirse como se ha dicho, en responsabilidad de todos y de nadie en particular.

Los primeros mecanismos que permiten "reflexionar conjuntamente sobre los problemas que son comunes" <sup>7</sup> a diversos sectores, o a la administración pública en su conjunto, son el propio Gabinete en pleno, y los gabinetes Económico, Agropecuario, de Salud y de Comercio Exterior, cuyo funcionamiento autoriza la nueva Ley Orgánica. Igualmente, se han establecido las Comisiones de Gasto, Financiamiento, de Precios de Salarios y de Empleo, así como otros grupos interinstitucionales - de programación participativa.

La Cuarta Etapa, se inició en abril de 1978 y se orientó a simplificar los procedimientos que impliquen trato directo con el público, - así como garantizar una atención adecuada por parte de los servidores públicos a quienes asisten a las oficinas gubernamentales a ejercer - un derecho o a cumplir con una obligación. Por instrucciones del Presidente José López Portillo, en esta etapa se ha procurado la partici

7. Vid. José López Portillo. Palabras Finales en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

pación destacada de la ciudadanía, planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de dos modalidades: una, a través de las asociaciones de profesionales, de las cámaras, de las confederaciones, los colegios, las juntas de vecinos y los grupos organizados del país, - que puedan plantear sus recomendaciones de manera más directa; y otra, por todos los ciudadanos que así lo desean, a título individual, que puedan presentar sus quejas y formular sus recomendaciones ante los módulos de orientación, información y quejas que funcionan en todas las oficinas gubernamentales a partir de junio de 1978.

Sin embargo, de nada servirían las reformas a las estructuras y a los procedimientos si no cambiaran también las actitudes y conductas de los seres humanos, de los funcionarios y empleados encargados de instrumentarlas y de convertirlas en servicios a la ciudadanía. Por lo tanto, la Quinta Etapa del Programa de Reforma, persigue el sistema de administración y desarrollo del personal público, al mismo tiempo que incentive el desempeño honesto y eficiente, en el ejercicio de sus funciones, garantice el pleno desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado.

Con la puesta en marcha de estos cinco aspectos o etapas del proceso, se garantizó la implantación de la reforma en el nivel global, que es el que compete al Titular del Ejecutivo Federal. Correspondió, en el ámbito de acción de cada titular de sector, dependencia o entidad, la instrumentación de la reforma administrativa en su respectiva esfera de competencia.<sup>8</sup>

Por su parte, el fideicomiso público ha tenido una singular importancia que probablemente no se dé en ningún otro país del mundo y la mejor demostración de ello está en repetir algunas de las cifras que señaló el Licencia Silva Herzog; los fideicomisos públicos manejan -

8. Vid. Alejandro Carrillo Castro, "La Administración Presupuestaria - dentro del marco de la Reforma Administrativa", en PROYECCION, Boletín Mensual de la Asociación Mexicana de Presupuesto Público, núm. 4, abril de 1981, pp. 3-13.

entre 250 y 300 mil millones de pesos y los 17 de fomento, alrededor de 150 mil millones. De aquí su notable importancia económica, administrativa y jurídica.

Por esta razón, el tema de los fideicomisos ha formado parte central de la política de Reforma Administrativa y de la Política económica general de país. En este sexenio, el Presidente López Portillo, ha procurado impulsar en este terreno tres grandes cambios: el primero tiende a evitar los abusos, las duplicaciones administrativas, la superposición de jurisdicciones, simplificando, reduciendo o fusionando fideicomisos que no tenían plena justificación; y en esta tarea la Coordinación de Estudios Administrativos ha realizado una labor notable junto con otras dependencias del sector público.

El segundo gran cambio, ha sido el de acercarlos y hacerlos funcionar en plena congruencia con los grandes objetivos nacionales; por eso a través de ellos se fomentan las grandes metas económicas y sociales. Así buena parte de esos recursos, vienen a fomentar la agricultura, el programa de productos básicos, el programa de pequeña y mediana industria; y dentro de los sectores sociales, el de la vivienda; a lo cual se añade el fomento al comercio exterior. Es decir, los fideicomisos, en nuestra experiencia, y eso nos singulariza, han sido mecanismos de asignación masiva de recursos hacia los objetivos prioritarios; y además han sido un instrumento fundamental de la Alianza para la Producción, porque no sólo se trata de asignar a través de ellos los recursos estatales, sino de unir a éstos todos los esfuerzos privados.

A través de los fideicomisos de redescuento no sólo se utilizan los recursos del fisco federal sino también los recursos del sector financiero del país; de esta manera se ha podido conciliar lo que en muchos otros países ha sido difícil, la política de coyuntura con la de estructura; se han utilizado estos recursos atendiendo a las nece-

sidades de la coyuntura, pero también se les ha asignado la tarea de cambiar las estructuras productivas del país.

Es entonces este instrumento, un instrumento digno de estudio y digno de análisis.

Por último, en este sexenio, iniciaremos otra gran transformación de los fideicomisos; el desarrollo de los fideicomisos de redescuento, que en nuestra opinión han llegado ya a cierta madurez; por ello, que remos ahora crear una sola gran facilidad de redescuento en el Banco de México. Este proceso tomará tiempo, pero será importantísimo avance en materia de simplificación administrativa y de criterios operativos. Estos son, en mi concepto, las tres grandes directrices en que se han movido los fideicomisos, sobre todo los fideicomisos de fomento y de redescuento en nuestro país y por eso es que han desempeñado un pa pel tan destacado.<sup>9</sup>

Por ello, el fideicomiso público "es uno de los elementos que in tegran el conjunto de los instrumentos de que se vale el Estado para cu mplir sus fines políticos, económicos y sociales".<sup>10</sup>

Los fideicomisos públicos, entre ellos los fondos de fomento que actúan como banca de segundo piso, considerados como parte de las entidades de la administración pública paraestatal, están sujetos en su funcionamiento a las disposiciones legales de la reforma administrativa que les son aplicables, entre las cuales cabe destacar:

1. Los establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único de la administración pública centralizada, por acuerdo del Ejecutivo Federal y por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

9. Vid. David Ibarra Muñoz. Palabras pronunciadas con motivo de la inauguración del ciclo de conferencias sobre "El Fideicomiso Público en México", en El Mercado de Valores, núm. 39, septiembre 28 de 1981, pp. 1005-6.

10. Vid. José N. González Parás, "La Reforma Administrativa y el Fideicomiso Público", en El Mercado de Valores, núm. 40, octubre 5, 1981 pp. 1033.

- 2. A las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo encargados de los sectores a que corresponda la actividad de - que se trate, según agrupamientos que determine el Presidente de la República, les toca planear, coordinar y evaluar su operación.
- 3. Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto la aprobación de los presupuestos anuales que le deberán ser presentados por las instituciones fiduciarias, a través y con la conformidad de la dependencia coordinadora respectiva.
- 4. La administración y manejo de los recursos, de acuerdo con los presupuestos aprobados, corresponde a las instituciones fiduciarias. Cuando éstas actúen con el auxilio de Delegado Fiduciario Especial, Director o Gerente, éste debe proceder en - plena coordinación con la fiduciaria.
- 5. Están a auditorías anuales, por auditores externos que designe la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a sistemas- de auditoría interna que establezca la institución fiduciaria.
- 6. Cuando se utilice personal dedicado exclusivamente al fideicomiso, ajeno al personal de la fiduciaria, ésta deberá someter los proyectos de estructura administrativa a la coordinación- del sector, para aprobación del Ejecutivo Federal por conduc- to de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa opi- nión de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Todo lo anterior, sobre la base de que la institución fiduciaria es la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir - el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones - contractuales.

Por otra parte, es evidente que se ha procurado que los fideicomisos públicos, según sus finalidades de apoyo a un sector determina- do de la economía, queden encomendados por el Gobierno Federal a la -

Institución Nacional de Crédito cuyos objetivos sean los de atender -  
ese mismo sector, ya sea industrial, turística, de desarrollo urbano  
o pesquero. <sup>11</sup>

## 2. La coordinación sectorial del fideicomiso público.

En los primeros párrafos de la exposición de motivos de la ini -  
ciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se afir -  
ma que "la eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual  
la coordinación es imposible de alcanzar".

Más adelante de este mismo documento, se señala que en:

"Los últimos diez lustros han testimoniado al aumento constante de la  
administración pública paraestatal. En nuestros días, más de la mitad  
del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de -  
este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se  
encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión  
en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite lle -  
var a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa  
que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se  
institucionalizó como proceso permanente durante la administración an -  
terior".

Además, "la existencia de tres dependencias del Ejecutivo, encar -  
gadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamien -  
to y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas -  
funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, -  
se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del  
gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Pre -  
sidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de  
Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales  
en la Secretaría del Patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos

11. Vid. Alfonso García Macías, op. cit., p.1079.



mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un sólo-responsable". (Ibidem)

Como puede observarse, en la Administración Pública de 1976, "persistía la descoordinación que provocaba su crecimiento asistemático, coyuntural y no programado",<sup>12</sup> dando lugar a la contradicción de funciones entre las entidades públicas y a la ineficiencia de la Administración Pública en su conjunto.

De aquí la necesidad de establecer los mecanismos institucionales que permitieran un mayor control y una mejor coordinación de acciones entre las entidades públicas.

El concepto de "coordinación sectorial" surge a la vida institucional al iniciarse la administración del licenciado José López Portillo, como una de las piezas troncales de su Programa de Reforma Administrativa, para determinar cómo se regularán las relaciones entre el Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias centralizadas, con las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal.

Precisamente, en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se faculta al Presidente de la República a determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente.

En el artículo 51 de esta misma Ley se señala que corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

12. Vid. José N. González Parás, op. cit., p. 1034.

Mediante esta acción, se responsabiliza al coordinador de sector, de la planeación, coordinación y evaluación de los programas de operaciones que tienen encomendadas las entidades de la administración pública paraestatal, a saber: las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, los organismos descentralizados, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito y los fideicomisos públicos. <sup>13</sup>

Lo anterior se cristaliza en el "Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina para cada entidad", expedido por el Presidente de la República el 13 de enero de 1977 (D.O. 17 de enero).

En los términos del artículo 2o. del Acuerdo citado, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo responsables de cada sector tendrán a su cargo:

a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este Acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del de las entidades listadas en el sector respectivo. Para este efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de los artículos 62, 17 y 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

13. Vid. Ramón Pieza Rugarcía, op. cit., p. 1035.

c) presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que requieran de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2º de la Ley General de Deuda Pública.

d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector que corresponda.

f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

El artículo 4º señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del Sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

A) La modificación de la estructura y bases de organización y, operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y

B) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

El agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, constituye un mecanismo para lograr la coordinación programática, eficiencia administrativa y elevación de su productividad.

Asimismo, dichas entidades están obligadas a observar las directrices generales que dicte el coordinador respectivo para dar coherencia a las actividades de su sector y con ello contribuir al desarrollo integral y coordinado del sector público en su conjunto.

Lo que se encomienda al coordinador de sector en el contexto actual es la responsabilidad de armonizar las políticas y acciones de las entidades paraestatales correspondientes, con las políticas, tanto de su sector como de la Administración Pública Federal en su conjunto.

Por su parte, las tareas de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, tendrán, para efectos de sectorización, un triple carácter: normativo, en tanto que son órganos de autoridad; de vigilancia y control; y supletorio, cuando esto resulte necesario ante la inacción o inadecuada función de las entidades agrupadas en el sector, o en su caso del coordinador respectivo, de acuerdo con lo establecido por la Ley.

De esta manera, las dos secretarías mencionadas deberán establecer los lineamientos generales para el control del sector paraestatal, la primera a través de la formulación y ejercicio del programa y presupuesto de dicho sector y la segunda mediante la elaboración del programa financiero, autorización para gestionar y contratar financiamientos y operación del subsistema de información necesario para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la programación eficiente de la deuda pública.

Finalmente, todas y cada una de las diversas instituciones actuarán individualmente para lograr el cumplimiento de las políticas - generales establecidas, organizando internamente su dependencia para desarrollar adecuadamente sus funciones de coordinación sectorial que implican armonizar el esfuerzo individual de cada una de las entidades coordinadas para conseguir las metas del sector en su conjunto (es de cirm lograr una efectiva coordinación), ya que solamente a través de una adecuada coordinación de los diversos sectores podrá ejercerse un verdadero control del sector paraestatal.<sup>14</sup>

Dentro de este contexto general, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde ejercer las atribuciones de coordinador del sector financiero, dentro del cual se ubican, entre otros, los - principales fideicomisos de fomento económico. Dichas atribuciones se realizan a través de la Dirección General de Crédito Público, conforme lo establece el Reglamento Interior de esta Secretaría.

En relación con el fideicomiso público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza también la función de fideicomitente único del Gobierno Federal, por lo cual, es la única entidad centralizada, legalmente facultada para constituir y contratar fideicomisos públicos, debiendo precisar los fines de los mismos, así como las condiciones y términos de sus operaciones, conforme a las instrucciones que dicte el Ejecutivo Federal.

Asimismo, el fideicomitente debe cuidar que queden debidamente precisados los derechos y obligaciones, así como las consecuencias que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que se deben establecer o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que se reserven y las facultades que se fijen al Comité Técnico.

14. Vid. Jorge Jesús Izquierdo, "Los órganos de gobierno del sector paraestatal como instrumento de coordinación y control", en *Empresas Públicas*, Presidencia de la República, pp. 60-1

También está facultado para proponer la constitución, modificación o extinción de los fideicomisos públicos al Presidente de la República, o bien opinar en los casos en que la proposición sea hecha por el coordinador sectorial respectivo.

En atención a estas dos funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actúa como dependencia globalizadora en materia de fideicomisos, ya que por una parte, es la coordinadora sectorial de las instituciones nacionales de crédito y de la llamada banca mixta, las cuales, cuando así se les ha autorizado, desempeñan el papel de fiduciarias de los fideicomisos públicos; y por la otra, como ya se mencionó, es el fideicomitente único, elemento fundamental en la figura del fideicomiso.

Consciente de la responsabilidad que deriva de las facultades señaladas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de fideicomisos, ha procurado establecer una serie de principios y criterios que orienten su actuación y den a estas entidades públicas, una congruencia y apoyo con las políticas y programas establecidos por el Gobierno Federal en materia económica, social y política.

En este sentido, y en congruencia con los objetivos fijados por la presente Administración, de lograr un desarrollo dentro de un marco de justicia social, mediante la atención de las necesidades prioritarias de amplios sectores de la población, principalmente de aquéllos tradicionalmente marginados, la Secretaría de Hacienda ha fijado como premisa básica de actuación del sector financiero coordinado, incluidos los fideicomisos públicos, la obtención de los mejores resultados en el propósito de apoyar y fortalecer el desarrollo socioeconómico del país, en la medida en que aquellos estén en amplitud de penetrar y llevar sus servicios a núcleos cada vez más amplios de población.

"La extensión de nuestro territorio nacional y el crecimiento de la población en ella asentada, han creado una sociedad compleja - que difícilmente puede ser ayudada con actos de gobierno desde el centro", así lo ha expresado, desde el inicio de su administración, el Jefe del Ejecutivo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, interpretando dicho principio, ha sostenido que el desarrollo económico del país no podrá obtenerse en tanto no se fortalezcan las entidades federativas y municipios, que son quienes están en estrecho contacto con los problemas de su población y quienes encuentran las mejores formas para resolverlos.

Con base en este principio, la Secretaría de Hacienda, como Coordinadora sectorial, ha enfocado sus acciones en forma integral en apoyo al federalismo, que no consiste solamente en reiterar la soberanía política de Estados y Municipios, sino paralelamente, en fortalecer su independencia económica.

Como fideicomitente único del Gobierno Federal ha encontrado en el fideicomiso público, principalmente en los de fomento, un instrumento de planeación y programación económica y financiera que ha permitido una racional distribución del crédito entre los diferentes sectores que integran la economía nacional; pero además, hay que enfatizarlo, dentro de un marco de respeto absoluto a la soberanía de los estados y municipios, puesto que son dichas entidades a quienes corresponde elegir libremente los objetivos a que deben servir tales instrumentos.

Por otra parte, el señor Presidente de la República, ha diseñado para la atención de problemas troncales en la independencia económica del país y para la cimentación de un México moderno en pleno desarrollo, dos programas primordiales; el de Productos Básicos y el Sistema Alimentario Mexicano.

Independientemente del apoyo integral que como entidad centralizadora ha dado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a dichos programas desde el punto de vista fiscal, el sector financiero, y de manera especial los fondos de fomento, han sido una vez más instrumentos, no sólo para modificar la estructura productiva y estimular la oferta, sino preponderantemente para satisfacer los mínimos de bienestar y consumo de la población, objetivos de dichos programas.

Finalmente, era necesario que los fondos financieros y de crédito tuviesen una cobertura amplia y penetrasen en aquellos sectores de la población que por definición no son sujetos de crédito, por lo que no se había hecho gran cosa para cambiar su estatus económico.

En esta virtud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instruyó a su sector coordinado, y en forma directa a los fideicomisos públicos a su cargo, para que dentro de un esquema de planeación integral prevean en sus programas anuales apoyos directos y acciones concretas en favor de las organizaciones populares para mejorar sus economías.

Las medidas concretas adoptadas a través de la operación fiduciaria en apoyo de las indicaciones del Ejecutivo Federal pueden resumirse de la siguiente manera: En apoyo del federalismo se contribuyó a la creación de la Comisión Nacional de Crédito de los Estados, cuyo principal objetivo consiste en elaborar con los gobiernos estatales y municipales, en el diseño de soluciones a los obstáculos que plantea el desarrollo regional.

Asimismo, a través de dicha Comisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha difundido exhaustivamente los instrumentos financieros creados por el Gobierno Federal para promover el desarrollo económico del país, habiendo editado en varias ocasiones un pronuntario que contiene información diversa sobre los principales fideicomisos de fomento económico.



Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - ha celebrado diversos convenios, tanto con otras Secretarías como con entidades paraestatales, con el propósito de apoyar, mediante los fon dos de fomento económico, en condiciones preferenciales, la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, tales como : alimento, vestido, vivienda, salud, educación, etc.

En otras palabras, se pretende que los fideicomisos públicos, en su operación, precisen programas para aquellos sectores de la po - blación que por definición no son sujetos de crédito, mediante paque - tes integrales de apoyos financieros, técnicos y administrativos.

De esta manera contribuirán al mejoramiento del nivel de vida de las grandes mayorías de la población, así como al desarrollo glo - bal de la economía nacional.

Dentro de este marco de acción institucional de la Secretaría de Hacienda, se persigue que los fideicomisos públicos, estén o no - sectorizados en el área financiera, participen activa y permanentemen - te en la identificación, promoción y generación de proyectos de inver - sión, que coadyuven a impulsar de manera importante la creación de - nuevas fuentes de trabajo, así como a una distribución más equitativa del ingreso entre los factores productivos y entre las diferentes re - giones económicas del país.

Se busca, asimismo, canalizar a las actividades productivas - recursos financieros que no repercutan en presiones inflacionarias pa - ra el país, orientando para ello dichos recursos hacia aquellos pro - yectos que invrementen la productividad o la capacidad de producción - de los sectores atendidos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene actualmente bajo su coordinación sectorial 62 fideicomisos públicos, entre los que se encuentran los llamados bancos de segundo piso, que absorben, aprox imadamente, el 73 % del total del patrimonio fideicomitado.

En su calidad de cabeza de sector, esta Secretaría, para - - cumplir con las disposiciones respectivas, realiza un conjunto de actividades, tales como: vigilar que los fideicomisos formulen anualmente su presupuesto de gastos y sus programas financieros y de actividades, así como de inversión, mismos que deberán ser aprobados por los Comités Técnicos e Instituciones Fiduciarias respectivas; formular en su caso las observaciones correspondientes; controlar el ejercicio de dichos presupuestos; y coordinar los programas anuales de contratación de personal, aumentos generales de salarios y prestaciones económicas y sociales.

Cabe señalar que la Secretaría de Hacienda, en su calidad de coordinador sectorial, haciéndose eco de lo expresado por el Jefe del Ejecutivo en relación a que: "... ni las entidades ni los sectores son señoríos feudales", ha actuado estrictamente dentro de un marco institucional y con apego a las normas y procedimientos establecidos en las diferentes disposiciones legales, respetando dependencias del Ejecutivo Federal.

Más que generar una relación de dependencia jerárquica directa con las entidades sectorizadas, se ha planteado una relación de - coordinación e intercomunicación a efecto de propiciar un mejor cumplimiento de los objetivos de los fideicomisos públicos, y de esta manera, hacer más eficiente su operación.

Con este fin, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - constituyó la Comisión Permanente Fiduciaria de la Banca Nacional y - Mixta, cuyo objetivo fundamental consiste en estudiar y evaluar la operación de los fideicomisos, a efecto de proponer la adopción de medidas, lineamientos y políticas que permitan adecuar y hacer más eficiente la actividad del fideicomiso público, así como agilizar y simplificar las relaciones entre los fondos, las fiduciarias y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que se refiere a la función de ésta como fideicomitente único del Gobierno Federal, además de ubicarse en el contexto conceptual e institucional señalado en párrafos anteriores, ha buscado orientar su actuación bajo una serie de lineamientos que permitan que el fideicomiso público sea un instrumento eficaz y eficiente para el logro de los objetivos que se le encomiendan.

Entre dichos lineamientos podemos mencionar: el que no exista otro u otros mecanismos o entidades encargados de realizar los mismos fines a efecto de evitar duplicidad de funciones; que la institución-fiduciaria que se propone sea la adecuada a las actividades que se deberán realizar para el cumplimiento del encargo fiduciario; que el fideicomiso sea la figura idónea para el logro de la finalidad y que ésta, a su vez, sea de interés social y, de ser posible, con cobertura nacional. Finalmente, que el Comité Técnico se integre con representaciones adecuada para una mejor operación del fideicomiso.

Asimismo, se busca que la constitución y funcionamiento de un fideicomiso sea un medio para contribuir a acelerar el desarrollo de actividades y proyectos específicos que propicien la satisfacción de necesidades básicas de amplios sectores de la población, conforme a los planes y programas del Gobierno Federal.

En este sentido, se puede señalar que el esfuerzo realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha materializado, entre otros, en los siguientes resultados:

A la fecha, en el registro que lleva la propia Secretaría, se tienen relacionados 204 fideicomisos; los cuales, atendiendo a los lineamientos anteriores, han orientado su patrimonio fideicomitado hacia actividades prioritarias. A manera de ejemplo se puede mencionar que de 1978 a 1980 el patrimonio fideicomitado destinado a las actividades agropecuarias, se incrementó a una tasa media anual de 52 %, al pasar de 36000 a 74000 millones de pesos; y en las industriales, -

principalmente en pequeña y mediana industria, el incremento medio - fué de 88% al aumentar de 5000 millones a 14000 en dicho lapso.

Con el propósito de dar cumplimiento a la política establecida de extinguir aquellos fideicomisos cuya operación no se justifique desde el punto de vista económico y social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha estimado conveniente recomendar se tomen las medidas apropiadas para proceder, previos los estudios correspondientes, a la extinción de 52 fideicomisos, comprendidos en la relación de los 204 registrados dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Lo anterior deriva del esfuerzo realizado por esta Secretaría para depurar el registro de fideicomiso público que tiene encomendado así como precisar claramente los fideicomisos que por sus finalidades merecen continuar operando como entidades sectorizadas para contribuir al bienestar del país.

Al mismo tiempo, se ha iniciado el proceso para sistematizar la información generada por los fideicomisos públicos registrados en la Secretaría de Hacienda, a efecto de contar con mayores elementos de juicio, para evaluar el impacto socio-económico producido por la operación de los diferentes fondos, tanto a nivel global como individual, en las diferentes esferas de acción que les han sido encomendadas. Dentro de este proceso, se han incluido aquellos fideicomisos que se han constituido en las entidades paraestatales y en los cuales no figura esta Secretaría como Fideicomitente. Esta labor permitirá conocer y precisar el universo de fideicomisos públicos que están en operación. <sup>15</sup>

15. Vid. Ramón Pieza Hugarcía, op. cit., pp. 1035-9.

Ahora, aparte del control y la coordinación que ejercen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, los Coordinadores Sectoriales y la Contaduría Mayor de Hacienda sobre las entidades paraestatales de la administración pública federal, el Gobierno Federal practica un mecanismo para poder tener mayores posibilidades de coordinación y control en dichas entidades - de la administración pública, y es a través de su intervención direc- ta en los órganos de gobierno de estas entidades que integran el sector paraestatal.

Así, en las empresas de participación estatal, que operan ca- si en su totalidad bajo el régimen de sociedad anónima, la Asamblea - de Accionistas es el Órgano Supremo de Gobierno; en los organismos - descentralizados, ese papel le puede corresponde a una junta de gobier- no como en los casos de PEMEX y CFE; a un Consejo de Administración - como sucede en Ferrocarriles Nacionales de México; o a un Consejo Técnico, como en el IMSS; mientras que el Órgano Supremo en los fideico- misos lo desempeña su Comité Técnico respectivo.

Las asambleas de accionistas, además de acordar y ratificar - todos los actos y operaciones de una sociedad, tienen la facultad de- nombrar al Consejo de Administración de la misma, el cual, cumpliendo los señalamientos de la Asamblea, tiene la responsabilidad de la administración de la empresa; en los casos de los organismos descentrali- zados y de los fideicomisos, la junta de gobierno, el Consejo de Administración o el Consejo Técnico, por lo que se refiere a los primeros y el Comité Técnico en relación a los últimos, participan directamen- te en la administración.

No cabe duda, que en este contexto, los representantes del Go- bierno Federal en los órganos de gobierno de las entidades paraestata- les constituyen uno de los vínculos más directos entre las áreas cen- tral y descentralizada de la Administración Pública. Su presencia en-

esos órganos agiliza el control individual en cada entidad y la coordinación, tanto de las agrupadas en un sector como la intersectorial. Ello es posible, dado que en su participación concurren tres circunstancias: primero, además de conocer la operación de la entidad de cuyo órgano de gobierno forman parte, cuentan con una información general y con una visión de conjunto del sector donde se ubica su representación; segundo, transmiten los objetivos, metas y políticas de la cabeza de sector a la entidad coordinada; y tercero, informan a los responsables del sector, de la situación operativa y financiera de la entidad coordinada. Esto constituye un verdadero sistema de retroalimentación, donde la información que se general en el sector, contribuye a mejorar el funcionamiento individual de cada entidad y, posteriormente, ayuda al coordinador sectorial a tomar decisiones y proponer las metas económicas y sociales más convenientes para el logro de los objetivos señalados a su sector, respetando la autonomía de las entidades bajo su coordinación. Adicionalmente, el alcanzar los objetivos sectoriales fijados de antemano, facilita la coordinación intersectorial y, por tanto, el desarrollo integral de nuestros recursos.

Antes de finalizar, cabe aclarar que la ingerencia en cada órgano de gobierno es distinta según se trate de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y fideicomisos, dado que en cada una de estas diferentes modalidades de entidades paraestatales, la participación directa del Gobierno Federal es variable.

Así tenemos que, en los organismos descentralizados cuyo patrimonio está constituido en su totalidad por fondos o bienes federales la representación en su órgano administrador es, en su totalidad, del Gobierno Federal, en tanto que en las empresas de participación estatal la ingerencia directa del Gobierno Federal está determinada por el grado de participación en el capital social de las mismas.

En el caso de los fideicomisos, los comités técnicos que los administran, cuentan con representaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de la dependencia coordinadora del sector respectivo y de la Institución Nacional de Crédito que actúa como fiduciaria.<sup>16</sup>

Por último, y a manera de síntesis de lo anteriormente señalado en relación a los lineamientos generales de coordinación y control de los fideicomisos públicos, a continuación se citan los artículos más importantes del "Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de febrero de 1979.

Antes de empezar con el citado acuerdo, conviene señalar lo que dice el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Los fideicomisos a que se refiere esta Ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3º de este propio ordenamiento."

"El fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico."

En relación al decreto citado:

Artículo 2º - De acuerdo con la autorización que dé el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que se establecerán los objetivos y características generales de los fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.

16. Vid. Jorge Jesús Izquierdo, op. cit., pp. 61-3.

En los contratos respectivos o en sus modificaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá precisar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Pública cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que éste se reserve y las facultades que fije en su caso, al Comité Técnico.

Artículo 3º- En los casos en que la Secretaría de Programación y Presupuesto o el coordinador de sector propongan la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, dicha Secretaría deberá recabar previamente la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de fideicomitente, quienes la emitirán en un plazo que no excederá de treinta días, contados a partir de la fecha en que les fuere solicitada.

Artículo 4º- Cuando se trate de fideicomisos en los que, para el debido cumplimiento de la encomienda, la institución fiduciaria se vea en la necesidad de utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, ajeno al personal de la propia institución, deberá contratarlo previa opinión del comité técnico o de distribución de fondos.

Las instituciones fiduciarias, a través de un delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

El coordinador de sector presentará los proyectos citados en el párrafo que antecede a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que esta dependencia los someta a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, previa la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Artículo 5º- La institución fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.



Artículo 7º.- Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria designe, con fundamento en el artículo 45, fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Delegado Fiduciario Especial, éste deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, contraer obligaciones y, en general ejercitar los derechos y acciones que correspondan, con apego a las de terminaciones de la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciario.

Los delegados fiduciarios especiales, estarán obligados a:

I. Someter a la previa consideración de la Institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;

II. Manejar de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento con signifique una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;

III. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico, con la documentación respectiva.

IV. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio comité técnico;

V. Presentar mensualmente a la fiduciaria, la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso;

VI. Cumplir con los demás requerimientos que le fije la fiduciaria.

Artículo 10.- Las instituciones fiduciarias deberán presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de la dependencia coordinadora respectiva debidamente firmadas por un delegado fiduciario general, los proyectos anuales de presupuesto, a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por conducto de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, sin perjuicio de proporcionarle directamente la información para estatal, contable, financiera y de otra índole que les señale.

Artículo 11.- En los fideicomisos en que se faculte a las instituciones fiduciarias para contraer obligaciones de pasivo derivadas de financiamientos, además de cumplir con las disposiciones legales o administrativas que correspondan, y de haber obtenido el dictámen relativo del Comité Técnico, cuando lo hubiere, el delegado fiduciario general, deberá presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas de actividades que requieran de financiamiento, acompañados de la información que se les indique, y estarán obligadas a obtener, de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorización por escrito para poder gestionar o contratar cualquier financiamiento, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. En los casos en que el financiamiento respectivo no se encontrare comprendido en el presupuesto anual, se requerirá la previa aprobación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las solicitudes de contratación de financiamiento deberán considerarse por las instituciones fiduciarias, dentro del programa financiero general que presenten las propias instituciones.

La Secretaría de Hacienda se abstendrá de autorizar financiamientos para los programas de los fideicomisos, cuando dichos programas de actividades, apoyados con tales financiamientos, no estén comprendidos en los planes y presupuestos debidamente aprobados.

Artículo 13.- Las funciones de vigilancia de los fideicomisos del Gobierno Federal, deberán coordinarse con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Independientemente de lo anterior, las instituciones fiduciarias establecerán los sistemas de auditoría interna que consideren adecuados.

## C A P I T U L O   I V

### El Banco de México y los Fideicomisos de Fomento

En el ejercicio de las funciones que la ley asigna al Banco de México, destacan las atribuciones de diseñar y establecer los instrumentos de la política monetaria y crediticia, sus acciones deben ser congruentes con las necesidades específicas de nuestra economía. En uso de esta facultad, ha estructurado medios y procedimientos para asegurar la generación de un volumen adecuado de ahorro interno y estimular el financiamiento sostenido de la inversión.

Para lograr una canalización adecuada de los recursos financieros, el Banco Central aplica, desde hace tiempo, una política de crédito selectivo dirigida a estimular las actividades propias de nuestra economía. En México estamos convencidos de la necesidad del control selectivo del crédito y conocemos la bondad de su utilización para afectar otras variables económicas reales. Esto es así, en razón de la limitada disponibilidad de nuestros recursos que contrasta con el amplio catálogo de carencias que enfrentamos. Ante diferentes alternativas de selección, se pugna siempre por lograr una eficiente asignación de esos recursos escasos lo más ligada posible a la satisfacción jerarquizada de esas carencias.

Esta orientación selectiva del crédito, se realiza a través de dos instrumentos básicos; el sistema de encaje legal que como se sabe, establece porcentajes de crédito a la banca mexicana según los distintos sectores económicos, y la asignación de recursos para impulsar el desarrollo económico a través de los fideicomisos de fomento, especialmente los de redescuento de cartera.

A través del encaje legal, el Banco de México ejerce un control cuantitativo de los recursos captados por la banca y determina su asignación selectiva según porcentajes establecidos, en tres grandes grupos: uno, que corresponde a un depósito de efectivo obligatorio en el Banco de México, que actúa como depósito regulador de la liquidez -

y del crédito; otro, constituido por las asignaciones crediticias que los bancos deben cumplir para apoyar determinadas áreas productivas y de servicio social a través de los llamados "cajones de crédito", y - el tercero de aplicación libre cuya inversión no tiene más limitación que las establecidas por la ley como operaciones lícitas.

La efectividad de la orientación del crédito a través de es te sistema es todavía materia de discusión, pues no se puede asegurar que los fondos captados fluyan necesariamente hacia los sectores y ac tividades que más se desea apoyar, por la dificultad de evaluar los - beneficios económicos y sociales generados; empero, tampoco se puede - ignorar que a través de este sistema se han podido canalizar cuantiosos recursos de la colectividad hacia actividades productivas prioritarias.

Los fideicomisos de fomento, por su parte, han mostrado ser - un vigoroso instrumento de desarrollo. A la fecha contribuyen una - importante herramienta de planeación y de programación económica y fi nanciera del sector público, cuya utilización ha permitido una racional distribución de la derrama crediticia a nivel nacional. Su eficacia para propiciar, promover y reforzar ciertas actividades económi - cas de gran aliento les caracteriza como los instrumentos idóneos para contribuir al logro de las grandes metas nacionales y esta situa - ción denota quizá, la singular importancia que han alcanzado en Méxi - co.

Cabe hacer notar, como ya lo hemos visto en otra parte de es te trabajo, que la incorporación de la figura jurídica del fideicomiso en nuestra legislación fué a partir de 1925 y su concepción gene - ral ha permitido aplicarse a una amplia gama de negocios. Por ello, es necesario distinguir dentro del fideicomiso público, aquel que constituye solamente el encargo específico a una institución fiduciaria que conlleva un interés particular y los que el Gobierno Federal ha constituido como fondos de fomento económico de interés nacional. Desde -

una perspectiva financiera y económica, éstos últimos revisten un carácter primordial para contribuir a la consecución de las metas nacionales y son los llamados fondos de redescuento o bancos de segundo piso, cuyas principales características son:

- Desde el punto de vista de su concertación son establecidos por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la entidad legalmente facultada para su constitución, la cual les fija su objetivo y las características de sus apoyos.

- Por la índole de sus operaciones se radican en el sector financiero, ya que deben estar administrados por el Banco Central o por instituciones de la banca nacional, que asumen el carácter de entidad fiduciaria, con la encomienda de cumplir con los propósitos del fideicomiso.

- Por su finalidad, una característica común de estos fideicomisos es que su objetivo principal es el de orientarse a estimular y desarrollar debidamente alguna actividad económica o social considerada como prioritaria dentro de los planes y programas gubernamentales de desarrollo, mediante la canalización de recursos financieros y asesoría técnica a través del sistema bancario del país.

- Los fondos de fomento, se conocen como bancos de segundo piso, porque dentro de su operación redescuentan a las instituciones de crédito, en proporciones variables, títulos que amparan operaciones de crédito previamente realizadas a la luz de las normas establecidas por los fondos. Esta modalidad de su operación determina que el riesgo del crédito permanezca en la institución intermediaria - banco de primer piso - por lo que los fondos de fomento no muestran quebrantos derivados de la no recuperación de sus apoyos. Lo anterior ha permitido que las instituciones bancarias participen mejor y con mayor intensidad en la evaluación de los riesgos del proyecto y en el establecimiento de las garantías correspondientes.

Conviene señalar que estos fideicomisos al ser organismos - promotores del desarrollo, evalúan los proyectos o programas objeto - de financiamiento, tomando en cuenta su viabilidad económica y su ubi - cación en alguna de las prioridades nacionales que pueden ser: un - impacto positivo en la balanza de pagos, su importancia en la genera - ción de empleos, su contribución a la desconcentración industrial o - por la magnitud del valor agregado de su producción. En esto se dife - rencian de las operaciones tradicionales de la banca la cual, al res - pponder por los recursos de sus cuentahabientes, debe de ser cautelosa en el otorgamiento de sus crédito y atender con mayor interés a las - garantías reales que aporten sus acreditados.

Sin embargo, el que las instituciones bancarias participen - más decididamente en las evaluaciones de los proyectos y en la promo - ción de los fideicomisos, da como resultado que puedan contar con - mayores elementos de juicio para evaluar la inversión y al tener una mejor visión hacia el futuro de la empresa, el énfasis en las garan - tías es necesariamente menor.

Por lo que hace a sus políticas operativas, los fideicomisos aplican tasas de interés preferenciales en sus financiamientos, las - cuales se establecen de acuerdo con las zonas o actividades priorita - rias que se pretenda impulsar, así como con las características de - ciertos sujetos de crédito, sin que esto se caiga en una política de - franco subsidio. Se procura, además, que la amortización de los finan - ciamientos otorgados y el establecimiento de sus plazos -incluyendo - los períodos de gracia- tengan una adecuada relación con la naturale - za de los proyectos de inversión y con el efecto del crédito en las - finanzas del acreditado.

Los fondos tienen establecidos además, programas de garantías que en muchos casos favorecen a acreditados que en condiciones norma - les, no podrían ser apoyados por la banca al no reunir los atributos - necesarios exigidos por ésta para considerarlos sujetos de crédito.

Dentro de la experiencia obtenida en la operación de los fondos de redescuento, resulta muy favorable la participación de la banca que, en cierta forma, actúa como promotora de ellos, logrando plena cobertura nacional de sus operaciones al aprovecharse el extenso sistema de sucursales que el sector bancario tiene establecido en todo el país.

Para asegurar el éxito de sus programas financieros, los fondos han diseñado amplios programas de asistencia técnica en beneficio de los acreditados finales. Dichos programas se orientan a optimizar los rendimientos de los proyectos al mejorar las formas de organización, elevar los niveles de producción y asegurar la permanencia y expansión de las empresas, buscando un nivel de eficiencia que garantice su competitividad en el ámbito nacional e internacional.

En este desempeño, los fondos de fomento están en contacto permanente con las más avanzadas tecnologías, e incluso, con elementos de aliento a la investigación y desarrollo tecnológico para su adaptación a las particulares condiciones de la producción doméstica. Puede señalarse que dentro de su personal se incluyen expertos altamente calificados en áreas específicas.

Estos programas de asistencia técnica también tienen un importante efecto en el mejoramiento de los recursos humanos de la banca ya que los fondos, para ampliar sus servicios, promueven la capacitación y entrenamiento de personal bancario en áreas determinadas. Basta señalar que actualmente son numerosos los bancos que cuentan con técnicos altamente calificados en la evaluación de proyectos y en la gestión del crédito agrícola o industrial; en las técnicas de financiamiento de la vivienda de interés social o al turismo. El fortalecimiento de la capacitación del personal bancario es quizá uno de los principales logros alcanzados en la operación del crédito selectivo.<sup>1</sup>

1. Vid. Francisco Vara Mora, "Experiencia del Banco de México en el manejo de los fideicomisos de fomento", ALIDE, diciembre de 1981, pp. 4-11.

Así, aún cuando las funciones del Banco de México, de acuerdo con su Ley Orgánica son las típicas de la banca central, esto es : regular la emisión y circulación de moneda y cambios, operar como banco de reserva y actuar como agente financiero del Gobierno Federal, - de acuerdo con su Ley Orgánica (Art. 24, fracción XXVII), el Banco podrá actuar como "Fiduciario cuando por ley haya sido encomendada esa función o en los casos de notorio interés público, siempre que se obtenga la aprobación de la Secretaría de Hacienda".

De acuerdo con lo anterior, en unas ocasiones mediante ley , y en otras por considerar el Gobierno Federal de indiscutible interés público su creación, el Banco de México ha venido manejando diversos fideicomisos que por su volumen de recursos son los más importantes - de todos los manejados por instituciones nacionales de crédito.

En 1954 se expide la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, con un patrimonio inicial que incluye el importe de los fideicomisos establecidos por el Gobierno Federal y que eran operados por la banca privada, el patrimonio que integraba el citado fondo y una aportación en efectivo de \$ 100 millones.

La experiencia obtenida a través del funcionamiento del citado fideicomiso, fué el antecedente para la creación de otros fideicomisos los cuales son operados en forma conjunta y que son conocidos con el nombre de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y se refieren, básicamente, a financiamientos agropecuarios, asistencia técnica y garantía para créditos también agropecuarios.

El FIRA es un conjunto de tres fideicomisos del Gobierno Federal -Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios; y Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecua-



rios- instituidos en el Banco de México, con el fin de apoyar el desarrollo de la producción agropecuaria del país.

El FIRA realiza sus operaciones crediticias mediante la apertura de líneas de crédito y el otorgamiento de préstamos a la banca, para que ésta, a su vez, con créditos de avío y refaccionarios para la producción y transformación industrial de los productos agropecuarios.

En el otorgamiento de sus apoyos, descuenta en proporciones variables según el tipo de operación que se financie, los títulos de crédito provenientes de préstamos destinados a la agricultura, ganadería y a la industrialización de dichos productos. Adicionalmente, tiene establecido un sistema de garantías que cubre la recuperación parcial de los préstamos que las instituciones de crédito otorguen al sector agropecuario y reembolsa a la banca participante, los costos de asistencia técnica que ésta concede a los usuarios del crédito.

La prestación de asistencia técnica, tanto a los productores como a los técnicos de la banca participante, es otra importante función de los fideicomisos integrados en el FIRA. A través de estos programas impulsa la productividad agrícola mediante la organización de pequeños productores y el adiestramiento práctico de campesinos.

El FIRA tiene instrumentados dos programas de apoyo crediticio que atienden a las prioridades de la inversión y a las características de los usuarios. En el primer caso, el Plan Anual de Descuentos establece que la mayor parte de los apoyos se destine a la producción de artículos básicos para la alimentación (más del 85% de los descuentos) que se fomente la actividad agroindustrial que favorezca a la industria alimentaria; y la de los productos de exportación, destinados a rebus- tecer la balanza comercial del sector. Adicionalmente, tiene establecidos otros programas de apoyo colateral como el de la producción de bienes agromecánicos, destinados a elevar la productividad rural, y el de la agripesca rebereña, que pretende elevar el nivel nutricional y de ingreso de los campesinos.

Por lo que hace a las características del sector social que atiende , divide sus programas en función del nivel de ingreso anual de los usuarios del crédito y los ha clasificado como productores de bajos ingresos (PBI), productores de ingresos medios (PIM) y otro tipo de productores (OTP), llegando los ingresos de los primeros hasta 1500 veces del salario mínimo rural y el segundo estrato de 1500 hasta 3000 veces dicho salario, clasificándose como otro tipo de productores los que rebasen este límite. Es de señalar que el FIRA procura permanentemente apoyar más el estrato de bajos ingresos, incentivando a la banca para que participe conjuntamente en su financiamiento y canalizándole alrededor del 55% de sus apoyos. <sup>2</sup>

En el año de 1962 se previó la afectación de un impuesto del diez por ciento sobre el valor de la mercancía que se importara en México, para el fomento de la exportación de artículos de producción nacional, y se ordenó que con el producto del citado impuesto se instituyera un fideicomiso que se destinaría a fomentar la exportación de productos manufacturados, el cual sería manejado por el Banco de México siguiendo las instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo que se inció con un patrimonio de \$ 28 millones y que en el mes de mayo de 1980 alcanzaba casi 11,800 millones.

Este Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) tiene como objetivo principal, propiciar el aumento del empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de crédito y/o garantía para la exportación de productos manufacturados y servicios, para la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de servicios en las franjas fronterizas, y para sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios prestados por sus productores.

2.Vid. "Cuaderno de Desarrollo núm 1", Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo. Coordinación General de Fomento Industrial, enero de 1982. Además, Gustavo Romero Kolbeck "Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1980 de FIRA. El Mercado de Valores, NAFINSA, núm. 18 de 1981.

Para el ejercicio de sus apoyos FOMEX tiene establecidos dos tipos de programas crediticios de carácter general. Uno, orientado a fomentar la exportación propiamente dicha y el otro a apoyar la sustitución eficiente de importaciones. En el primero, apoya desde la producción de los bienes manufacturados y la prestación de servicios hasta su venta final, cubriendo prácticamente todas las fases del proceso. Así por ejemplo, financia los estudios para mejorar la fabricación de los productos, la capacitación técnica de los operarios que los manejen, la formulación y presentación de proyectos a licitaciones internacionales, los estudios de mercado, campañas publicitarias y el envío de muestras al exterior, así como el establecimiento de bodegas y tiendas en el extranjero; todo ello, con el propósito de ayudar al exportador mexicano a colocar en forma competitiva sus productos.

Como complemento al financiamiento que concede al exportador, este Fondo también le otorga garantías que cubren una amplia gama de riesgos: de pre y pos embarque en el caso de la exportación de mercancías, las que ocurran durante y después de la certificación de obras de construcción en el extranjero, así como las de tipo contractual, es decir las que resulten por la aplicación de las garantías.

Por lo que al programa de sustitución de importaciones, FOMEX apoya la producción y compra-venta de bienes de capital y la de bienes de consumo en las franjas fronterizas con el fin de evitar la fuerte salida de divisas que genera la importación de estos bienes. En estos casos otorga garantías que protegen a la institución intermedia ria contra la falta de pago del crédito que hubiera otorgado para la producción de bienes de capital y proteger al primer adquiriente de un bien de capital fabricado y diseñado por primera vez en México, contra las posibles pérdidas resultantes de su mal funcionamiento.

Las acciones de FOMEX revisten gran importancia en la actual coyuntura de los mercados internacionales, por lo que es de mencionar

que los financiamientos concedidos para fortalecer y mantener ventas al exterior, significaron durante 1980 alrededor del 31% del total de las exportaciones mexicanas de manufacturas.<sup>3</sup>

El Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), otro fideicomiso del Banco Central establecido en 1971, durante sus primeros 10 años de vida ha favorecido con sus créditos a 400 proyectos, permitiendo la generación de más de 60,000 empleos productivos en el sector industrial, impulsando una inversión total cercana a los \$ 75,000 millones. Este fideicomiso tiene por objeto fomentar la producción de bienes industriales y de servicios que generen o ahorren divisas, y sus fines fundamentales son financiar a las instituciones de crédito que otorgan préstamos para la compra de activos fijos, y financiar en general el equipamiento de nuevas plantas industriales y la ampliación o modernización de las ya existentes.

Los programas de apoyo que FONEI tiene establecidos son:

Programa de Equipamiento.- Los propósitos del programa son:

- a) El equipamiento de nuevas plantas industriales y la ampliación, modernización o relocalización de las existentes, que correspondan con eficiencia a los objetivos nacionales de desarrollo industrial, o cuyos productos cuenten con posibilidades razonables de colocarse en mercados del exterior.
- b) El equipamiento, ampliación o modernización de empresas, cuyo objeto sea prestar servicios que generen o ahorren divisas.

Para la selección de los proyectos objeto de financiamiento de FONEI en este programa, se considerarán entre otros: la prioridad de la actividad, la generación o ahorro de divisas, la desconcentración industrial, el desarrollo regional, la creación de empleos, el valor agregado y las tasas de rentabilidad económica y financiera.

3. Vid. "Cuaderno de Desarrollo Núm. 1", Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo. Coordinación General de Fomento Industrial, - enero, 1982. Además, Gustavo Romero Kolbeck, "Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1980 de FOMEX", El mercado de Valores, NAFINSA, núm. 20 de 1981.

Programa de Control de la Contaminación. El propósito de este programa es apoyar con créditos preferenciales a las empresas, para la adquisición de equipos necesarios para el control de la contaminación, debiendo contarse, en lo posible, con la previa opinión de las autoridades competentes. Lo anterior, sobre todo para las establecidas en zonas de alta concentración industrial o de población.

Programa de Desarrollo Tecnológico. FONEI, dentro de este programa, tiene el propósito de apoyar el desarrollo, investigación y adaptación de medios y procedimientos para la fabricación eficiente de productos industriales, así como el diseño, construcción y prueba de bienes de capital, incluyendo los prototipos y plantas piloto.

Programa de Estudios de Preinversión, Con el ánimo de apoyar a los empresarios a fundamentar mejor sus decisiones de inversión y sus solicitudes de crédito, FONEI podrá conceder préstamos para la realización de estudios de preinversión, cuando se refieran a proyectos susceptibles de ser financiados por el propio fondo.

FONEI es un organismo que ha evolucionado a la luz de la constante revisión de sus objetivos y de su adecuación a las condiciones cambiantes de la economía. Todo ello sin abandonar, sino más bien precisando y ampliando, sus objetivos originales en base a los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal.<sup>4</sup>

Para satisfacer la demanda habitacional de la población de medianos y bajos ingresos, en los años sesentas se reformaron diversas disposiciones de las leyes bancarias para canalizar los ahorros captados por las instituciones de crédito privadas, al financiamiento de la vivienda popular o de interés social.

4. Vid. Francisco Vara Mora, "Experiencia del Banco de México en el manejo de los fideicomisos de fomento", Montevideo, Uruguay, diciembre de 1981. Además, "Cuaderno de Desarrollo Núm. 1", Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo. Coordinación General de Fomento Industrial, enero de 1982.

En este mismo sentido, el Banco de México, mediante el sistema de Encaje Legal ha venido dando un fuerte impulso al financiamiento de la vivienda de interés social, y para reforzar estas acciones, en 1963 se crearon el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA), que posteriormente se integraron administrativamente operando bajo una misma dirección en el Banco de México. Ambos fideicomisos desarrollan una importante actividad complementando sus acciones en favor de la vivienda popular.

El FOVI tiene como fines: otorgar complementos y apoyos financieros a los bancos que tienen departamento hipotecario, y a los bancos múltiples, mediante créditos destinados al financiamiento de préstamos con garantía hipotecaria y fiduciaria, para la construcción o adquisición de viviendas nuevas o mejora de viviendas de interés social. Esto es, este fideicomiso otorga apoyo financiero para la construcción y adquisición de este tipo de viviendas, y concede además asesoría técnica legal, supervisando que los programas habitacionales que se realicen cumplan con las normas necesarias que permitan brindar bienestar y confort a quienes las habiten.

Por su parte FOGA tiene como fin principal: garantizar a las instituciones de crédito, facultadas para efectuar operaciones de crédito con garantías hipotecaria o fiduciaria destinadas a viviendas de interés social, la recuperación de dichos financiamientos. Esto es, FOGA complementa, mediante el otorgamiento de garantías y apoyos adicionales, los financiamientos que concede el FOVI, así como los que el sistema bancario canaliza a estas viviendas. Las garantías se otorgan a la banca participante para efectos de liquidéz por falta de pago puntual de los acreditados o de la recuperación final de los créditos concedidos. Los apoyos adicionales se conceden para regular los tipos de interés de dichos créditos y para reducir el costo de las primas de los seguros de vida e invalidéz y daños del inmueble que deben tomar obligatoriamente los adquirientes.

Cabe aclarar que la vivienda de interés social se ha clasificado en tres tipos, según el nivel de ingresos de la población a la que se destina, y cuyos pagos por amortización de crédito no debe rebasar el 25% de los ingresos. Así, tenemos la vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM), la vivienda para acreditados de ingresos bajos (VIS-A) y la vivienda para acreditados de ingresos medios (VIS-B). A mediados del año en curso, con el propósito de atender la fuerte demanda de vivienda de la población de bajos recursos, FOVI y FOGA establecieron un nuevo programa que promueve la construcción de vivienda en arrendamiento. En la instrumentación de este programa se conjuntan medidas de estímulo de carácter fiscal y financiero, se pretende establecer la participación activa de la banca, constructores y promotores en la solución de este problema. Como fines complementarios, estos fideicomisos evalúa, planean y coordinan el desarrollo del programas financiero de vivienda, procurando su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y establecen reglas y criterios para los planes de construcción o adquisición de casas-habitación de interés social.<sup>5</sup>

El comercio representa una porción importante del producto Interno Bruto y, sin duda, se caracteriza todavía por procedimientos tradicionales, con una cadena larga de intermediación y con frecuencia poco eficaz desde el punto de vista social.

El sector comercio se conforma por un gran número de comerciantes pequeños y una parte moderna muy reducida. Generalmente, los grupos de menores ingresos se ven forzados a abastecerse en establecimientos poco eficientes que repercuten en el precio, su bajo nivel de tecnología y modernización.

En otros países, se ha observado cómo la modernización del sector comercio y su repercusión directa e indirecta en las diversas etapas del proceso productivo, ha significado un paso importante en el mejor funcionamiento de la economía en su conjunto.

5. Vid. Francisco Vara Mora, "Experiencias del Banco de México en el manejo de los Fideicomisos de Fomento", Montevideo, Uruguay, diciembre de 1981.

Esa es la razón básica de la creación en marzo de 1980, del -- Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) cuyos recursos originalmente previstos en 250 millones de pesos para 1980, se han elevado, como lo señaló el señor Presidente de la República, hasta 2500 millones de pesos. Esta suma revela la prioridad asignada a este nuevo mecanismo.

El FIDEC, que administra el Banco de México, tiene como objetivos: fomentar la modernización y competitividad del comercio cuya actividad principal sea la venta directa de bienes y servicios de consumo básico y generalizado, así como facilitar a los productores la mejor comercialización de sus mercancías y la adquisición de los insumos relacionados con dicho proceso.

Los objetivos del FIDEC se llevarán a cabo, como en el caso de otros fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal, mediante el otorgamiento, por conducto del sistema bancario, de apoyos financieros preferenciales y de la prestación de asesoría técnica y capacitación que conlleve al incremento de la eficiencia de los sistemas comerciales.

La creación del FIDEC surgió del propósito de reforzar los mecanismos financieros de apoyo al comercio pequeño y mediano que participa en la distribución de bienes y servicios de consumo básico y generalizado. En esta forma, conjuntamente con los programas del Gobierno Federal, tales como el Sistema Alimentario Mexicano y el de Productos Básicos, se pretende lograr la mayor eficiencia en el aparato distributivo. Lo anterior, habrá de constituirse en un verdadero catalizador de la productividad de toda la economía que favorecerá finalmente al consumidor.

De acuerdo con datos sobre el financiamiento destinado al comercio, su comportamiento ha registrado un aumento sustancial al pasar de 95 000 millones de pesos en diciembre de 1978 a 140 000 millones en igual mes en 1979, es decir, un incremento del 47%.



Con todo, a pesar del importante crecimiento del financiamiento al comercio, existe un amplio estrato de pequeños y medianos comercios que trabajan de manera aislada y que no tienen acceso al sistema crediticio para la obtención de recursos oportunos, adecuados y suficientes, porque carecen de una organización apropiada y en la mayoría de los casos no reúnen las condiciones de sujetos de crédito. Estos comerciantes se ven obligados a recurrir al crédito no institucional donde el plazo se acorta y el interés se eleva sustancialmente. En apoyo a la solución de estos problemas se creó FIDEC.

Para lograr sus fines, los programas financieros de FIDEC se destinan a fomentar la agrupación de potenciales sujetos de crédito, en forma tal que los coloque en posibilidad de recibir financiamiento de la banca en términos adecuados; confiere asistencia técnica a mayoristas, detallistas y productores en general en todos los diferentes aspectos relacionados con el manejo óptimo de un negocio comercial.

Adicionalmente, orienta sus apoyos al financiamiento de centrales de abasto, mercados de acopio y centros comerciales. Las centrales de abasto y mercados de acopio son la base que conforman un mercado nacional de productos agropecuarios perecederos orientados a aumentar la eficiencia y competitividad en el proceso de comercialización de dichos productos. Para ello, FIDEC evalúa las centrales de abasto ya existentes, realiza los estudios de factibilidad para su establecimiento en ciudades ya identificadas e identifica las ciudades y regiones que requieren centrales de abasto y mercados de acopio. Conjuntamente con lo anterior, apoya la construcción, ampliación y modernización de centros comerciales para integrar de manera más adecuada el mercado de productos procesados, de manera similar al de los perecederos.

Dentro de las acciones destinadas a lograr la organización de los potenciales sujetos de crédito, FIDEC ha logrado importantes avances en la formación de cadenas voluntarias de comerciantes y en la ing

trumentación de la tarjeta especial de crédito-FIDEC para la adquisición de productos básicos por parte de pequeños y medianos comerciantes. <sup>6</sup>

Las sociedades cooperativas, que por su naturaleza se inscriben en el sector social del país, constituyen instancias de organización para la producción, el consumo y la prestación de servicios, y representan un aporte real y potencial al sistema económico por su capacidad para la generación de empleos y por su contribución a la oferta de bienes y servicios.

La planeación y el fomento cooperativo se configuran en el Plan Nacional de Fomento Cooperativo que se expresa como un conjunto de políticas y objetivos para robustecer el cooperativismo del país con miras a que éste llegue a desempeñar el importante papel que le es inherente en lo social y lo económico.

Es así que en febrero de 1980 se crea el Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC).

El objetivo principal de este Fondo es de impulsar la organización, modernización, competitividad y ampliación de las sociedades cooperativas, sobre todo de aquellas cuya actividad principal sea la producción, mediante el otorgamiento de apoyos financieros preferenciales, y, a través de las instituciones nacionales de crédito, la prestación de asesoría técnica que conlleve al incremento de la eficiencia y eficiencia de los sistemas de las sociedades cooperativas, a la creación de nuevos empleos y la consolidación de las fuentes de trabajo, en apoyo al desarrollo económico y social.

La Administración Pública Federal ha señalado como prioritario el apoyo a las sociedades cooperativas, por considerar que éstas constituyen un medio efectivo para el fortalecimiento de la planta produc-

6.Vid." Roberto Fernández Leal, "En funcionamiento el FIDEC", en El Mercado de Valores, NAFINSA Núm. 38 de 1980. Además, "Reglas de operación del FIDEC" en El Mercado de Valores, núm. 38 de 1980.

tiva del país, del mercado y ahorro internos, de la lucha contra la inflación y de una mejor distribución de la riqueza, a través de la organización y el trabajo cooperativo.

Se establece que al funcionar eficientemente las sociedades - cooperativas, éstas participarán de manera cada vez más importante en la economía nacional, siendo simultáneamente una fuente de creación de empleos y de apoyo al desarrollo económico y social.

Cabe señalar algunos de los aspectos técnicos del funcionamiento de este fideicomiso, administrado por el Banco de México.

Programas de Apoyo. El fiduciario podrá financiar a las instituciones de crédito para que éstas otorguen a las sociedades cooperativas:

- a) Créditos refaccionarios y/o de habilitación o avío.
- b) Créditos destinados específicamente para compra de artículos de primera necesidad y de consumo generalizado por cooperativas de consumo.
- c) Créditos para estudios de preinversión y gastos de asistencia técnica.

Sujetos de Crédito. Para operar los apoyos de FOSOC, las instituciones sólo podrán considerar como sujetos de crédito a:

- Sociedades cooperativas constituidas y funcionando legalmente y cuyos socios integrantes estén al corriente en el pago de sus aportaciones al capital social de la Sociedad.

- Además de lo expresado en el párrafo anterior, aquellas sociedades constituidas para fines de explotación de recursos naturales, tales como pesqueras, mineras, forestales o para la prestación de servicios concesionados, deberán acreditar como vigente la legal autorización, concesión, derecho de explotación, posesión, propiedad, etc., - determinante de su actividad principal.

Para fines de identidad, se clasifica a las sociedades cooperativas: <sup>7</sup>

- A. De producción de bienes
- B. De producción de servicios
- C. De consumo

Los fideicomisos en forma conjunta otorgaron en los últimos años, volúmenes considerables de financiamiento. En 1980, por ejemplo, canalizaron en forma revolvente recursos por cerca de 4 000 millones de dólares, lo cual les permitió establecer un saldo de cartera superior a los 2800 millones de dólares al finalizar este año. Cabe señalar que este monto representó el 21% del saldo de la cartera de crédito a empresas y particulares que a esa fecha registró la banca privada y mixta correspondiente a los mismos sectores productivos que fueron apoyados por los fondos.

La expansión acelerada de estos fideicomisos, se ha cimentado principalmente en recursos de origen interno, y si bien los organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y algunos bancos privados del exterior han facilitado importantes volúmenes de recursos, el ahorro externo sólo ha significado en forma consolidada alrededor del 10% de los recursos manejados por los fondos. La mayor parte de sus recursos están dados por las recuperaciones de créditos, que representan alrededor del 66 % de los financiamientos concedidos, recibiendo adicionalmente transferencias gubernamentales y crédito interno, principalmente del Banco de México. El incremento continuo de sus programas y su soporte con recursos internos garantizan su autosuficiencia financiera y permiten prever para el futuro la instrumentación de nuevos y más amplios esquemas crediticios. Este crecimiento de los fideicomisos se afianza, además, con la operación de sus programas de garantía que representan un impor

7. Vid. "Reglas de Operación del Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOBOC)", en El Mercado de Valores, NAFINSA, Núm. 29 de 1980. Además "Cuaderno de Desarrollo Núm 1," Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo. Coordinación General de Fomento Industrial, enero de 1982.

tante apoyo al sector social más desprotegido , teniendo en cuenta que generalmente se otorgan cuando el sistema bancario se muestra renuente a brindar financiamiento a quienes, de acuerdo a sus particulares puntos de vista, no consideran sujetos de crédito.

Por lo expuesto, podemos prever para los fondos de redescuento favorables expectativas de desarrollo en nuestro país, pero su evolución futura precisa de la atención de algunos aspectos de gran importancia que haga más expedita su operación y su administración más eficiente.

En primer lugar, se han dado los primeros pasos para agrupar a todos los fideicomisos de redescuento en el Banco de México, ya que sus objetivos están estrechamente vinculados a las funciones de regulación crediticia que le corresponde realizar dentro de sus funciones de Banca Central. De esta manera, se establece la necesaria uniformidad y congruencia en la orientación del crédito de fomento lográndose un manejo más fluido y eficaz de los recursos y posibilitando, al propio tiempo, la evaluación de sus resultados dentro de los principios y propósitos establecidos por el Banco Central para influir sobre el volumen y destino del crédito.

Por otra parte, se establecerá un marco doctrinario donde la finalidad de los apoyos crediticios sea la de incrementar la productividad de las actividades financiadas, propiciando la aplicación de técnicas avanzadas de producción y de control administrativo. A este propósito las empresas apoyadas deberán introducir importantes cambios tecnológicos como condición esencial para acceder a los recursos de los fondos de redescuento.

Estas acciones, tendrán mayor efecto si se procura también alcanzar al mayor número de usuarios, mediante adecuados programas de promoción, organización y asistencia técnica, que sean realizados por cuerpos técnicos especializados, que deberán ubicarse en los sectores-

beneficiados, pero primordialmente en las instituciones del sistema bancario, con el fin de que sean éstas las que realicen en forma creciente, las funciones de promoción, evaluación y asistencia técnica.

El otorgamiento de financiamiento conjunto a través de dos o más fideicomisos de fomento deberá multiplicarse buscando atender de manera integral un mayor número de necesidades de los usuarios del crédito, de los sectores productivos o de regiones específicas de gran potencialidad económica o de significativo beneficio social.

Está previsto que mediante este apoyo conjunto, será posible una importante economía en trámites, evaluación y costos y ofrecer paquetes de financiamiento integral, que atiendan el equipamiento de las empresas, a su dotación de capital de trabajo que requieran, al apoyo de la construcción de viviendas para sus trabajadores y orientar y fomentar la comercialización de sus productos, entre otros.

Estas acciones que se han reseñado son solamente indicativas de algunas de las posibilidades de realización que se podrán efectuar a la luz de la experiencia derivada por el Banco de México en la operación de los fideicomisos de fomento, pero no debe olvidarse que para lograr mayor estímulo y coordinación en el apoyo a principales actividades productivas, será necesario emprender y consolidar otras acciones que intensifiquen la coordinación de las políticas fiscal y financiera, con el propósito de establecer un marco adecuado de fomento a la realización de los propósitos señalados.

Habida cuenta de que los fondos de redescuento coadyuvan a la realización de las estrategias gubernamentales de desarrollo, se hace necesaria la realización de estas y otras acciones colaterales que eleven los niveles de eficiencia de estos instrumentos de apoyo financiero. Tanto más, si consideramos que en trienio 1981-1983 solamente los fideicomisos que actualmente administra el Banco de México habrán de conceder alrededor de 23 000 millones de dólares en financiamiento

y 5 500 millones de dólares más por concepto de garantías, asistencia técnica y capacitación.<sup>8</sup>

8. Vid. Francisco Vara Mora, "Experiencia del Banco de México en el manejo de los fideicomisos de fomento", Montevideo, Uruguay, diciembre de 1980.

## C A P I T U L O V

La importancia de los fideicomisos de fomento del Banco de México en el gobierno de José López Portillo.

Antes de iniciar el desarrollo de este último capítulo, conviene señalar que solamente se señalarán datos y cifras de los apoyos que los fideicomisos de fomento del Banco Central, otorgaron durante el sexenio de J. López Portillo hacia los sectores correspondientes y así demostrar la importancia cuantitativa y cualitativa de dichos fideicomisos.

### 1. Apoyo al sector Agropecuario.

Como ya lo hemos visto, dentro de los fideicomisos de fomento que administra el Banco de México corresponde, principalmente, al FIRA el apoyo al sector agropecuario.

Así, el apoyo crediticio del FIRA programado para 1977 fué de 10 000 millones de pesos en créditos a mediano y largo plazo, incluyendo el componente para capital de trabajo; lo realizado llegó a 11 170 millones . Para 1978 la meta autorizada es de 16 691 millones de pesos.

Para el bienio 1977-1978 , los crédito ascendieron, aproximadamente a 28,000 millones, que se compara favorablemente con el volumen operado en 1975 y 1976, de 11 500 millones.

Estos incrementos son tanto más significativos por cuanto que 81% de los créditos se destinaron a la producción de alimentos básicos 9% para productos de exportación y 10% para agroindustrias.

En resumen, la participación del FIRA en la Alianza para la producción ha significado el apoyo al mejoramiento de la producción y la productividad de cuatro millones de hectáreas en la agricultura, cinco millones de hectáreas en la ganadería y empresas agroindustriales que generaron 13 158 empleos directos.



Los logros físicos por sí solos no dan la certeza de que realmente se estén logrando los objetivos, principalmente los de bienestar social, por lo que se realizan evaluaciones permanentes que permitan apreciar el resultado de los programas.

Una evaluación que se realizó, a finales de 1977 y que consistió en la comparación de la situación de productores de bajos ingresos, antes de recibir los créditos y después del período de maduración de los mismos, que se estima en cuatro años, dió los siguientes resultados en promedio por empresa:

a) El ingreso neto creció 27% para el estrato de pequeños propietarios minifundistas y el 28% para el de ejidatarios organizados en unidades económicas de producción.

b) El activo neto se incrementó 62% para el primer estrato mencionado y 42% para el sector ejidal.

c) El valor de la producción comercializada creció 62 % para el primer estrato mencionado y 115% para el de ejidatarios organizados.<sup>1</sup>

En 1978 los fideicomisos de fomento administrados por el Banco de México, otorgaron créditos por 41 151 millones de pesos, que representaron un aumento de 11 174 millones respecto al monto otorgado durante 1977 (37.3 por ciento).

Los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (FIRA), realizaron operaciones conjuntas por 18 519 millones de pesos, cantidad que superó en 65.3% al monto otorgado durante 1977. Los apoyos otorgados se canalizaron a la agricultura, ganadería y avicultura, en un 57.0% como créditos de avío y en un 43.0% como créditos refaccionarios a mediano y largo plazo que, en conjunto, beneficiaron a 173 600 productores, de los cuales 107 000 fueron ejidatarios pequeños o pequeños productores de bajos ingresos.

1. Vid. Horacio García Aguilar, "El FIRA en la Alianza para la Producción" en El Mercado de Valores, 1978, pp. 673, 676 y 677.

La mayor parte de los créditos ejercidos se orientó a impulsar la producción de artículos básicos para la alimentación (83.0 por ciento) y el resto, se destinó a incrementar la producción con fines de exportación y a la creación o ampliación de empresas agroindustriales. - El impulso de este último programa significó la creación de más de 40 000 nuevos empleos directos e indirectos. Adicionalmente a sus actividades crediticias, estos fideicomisos desarrollaron una intensa labor de asistencia técnica a través de 40 centros demostrativos y de capacitación distribuidos en toda la República, en donde se impartieron 424 cursos que beneficiaron a más de 5000 participantes.

Debe mencionarse el apoyo recibido por el FIRA del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de un crédito por 200 millones de dólares -el mayor monto otorgado a América Latina para fomento agrícola- y el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un crédito por 60 millones de dólares.<sup>2</sup>

En 1979 los fideicomisos de fomento administrados por el Banco de México, otorgaron crédito por 58 432 millones de pesos, cifra 42.2 por ciento superior a la del año precedente.

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura - (FIRA) concedieron apoyo crediticio por 26 659 millones de pesos, cantidad que superó en 44% a la otorgada en 1978. Se canalizaron 22 173 millones a impulsar la producción de artículos básicos para la alimentación (83.2 por ciento del total). Al fomento de las actividades agroindustriales se destinaron 1 640 millones (6.2%), y en apoyo a los productos de exportación y otros 2 846 millones (10.7 por ciento). Del total, se orientaron 14 093 millones (52.9%) a créditos refaccionarios - a mediano y largo plazo y los 12 566 millones restantes (47.1%) a créditos de habilitación o avío, que en conjunto beneficiaron a 236 820 -

2. Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1978, pp. 110-111.

productores, de los cuales 139 000 son campesinos de bajos ingresos. - Adicionalmente, en apoyo a las actividades de pequeños y medianos productores, el FIRA autorizó garantías por 2 493 millones de pesos.

Para coadyuvar en la solución de los cuellos de botella observados en el almacenaje y la distribución de los productos agropecuarios FIRA intensificó los créditos y servicios de asistencia técnica destinados a la construcción de bodegas en las regiones productoras. Así se logró aumentar la capacidad de almacenamiento en 73 400 toneladas. Además, se otorgó asistencia técnica para la creación de centrales de recepción y comercialización de productos horto-frutícolas, en apoyo a los productores de bajos ingresos, principalmente en el Estado de Michoacán. En adición a sus actividades crediticias, FIRA realizó una intensa labor de asistencia técnica a través de los 57 centros demostrativos y de capacitación en toda la República.<sup>3</sup>

La participación del FIRA en el crédito agrícola total otorgado por el sistema bancario aumentó de 21% en 1976 a 31% en 1979.<sup>4</sup>

Durante 1980, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) en virtud de la amplia revolvencia de los créditos de habilitación o avío, concedieron apoyos crediticios por 36.5 millones de pesos, obteniendo en esta forma un incremento en su saldo de cartera, por 10 921 millones de pesos, 30.8 por ciento más que el año anterior. La mayor parte de los recursos manejados por FIRA se canalizó a la producción de artículos básicos para la alimentación, con el fin de apoyar la autosuficiencia alimentaria.

3. Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1979, pp. 127-8.

4. Vid. Horacio García Aguilar, "Fideicomisos del Banco de México y Nacional Financiera", -FIRA-, en El Mercado de Valores, núm. 26, 1980, pp. 632-3.

En adición a sus actividades crediticias, FIRA incrementó sus programas de capacitación, especialización y adiestramiento de campesinos y técnicos agropecuarios. En los 67 centros de demostración, establecidos en la República, impartió 513 cursos de capacitación y especialización de técnicos, que beneficiaron a 2 365 campesinos y a 6 503 técnicos y evaluadores de crédito, principalmente. <sup>5</sup>

Es importante señalar que aproximadamente 50% de la cartera de FIRA está financiada por el Banco de México y 37% por créditos del exterior; sus recursos de capital representan 7% de esa cartera y se han venido incrementando con las utilidades obtenidas a través de sus veinticinco años de vida. <sup>6</sup>

Durante 1980, los recursos garantizados superaron los 36 400 millones y están programados 54 700 para este año. Esto es, se espera un aumento de poco más de 50% en 1981, como consecuencia de los recursos crediticios que requiere el sector agropecuario y, en particular, las metas señaladas en el Sistema Alimentario Mexicano y el Programa de Productos Básicos.

Es menester señalar que de 1970 a 1980, los descuentos para crédito refaccionario han representado más de la mitad de los montos totales, y entre 80 y 87% se han destinado a la producción de bienes básicos para la alimentación como maíz, frijol, trigo, arroz, oleaginosas y ganado. <sup>7</sup>

Con el propósito de coadyuvar al logro de las metas del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y del Programa Nacional de Productos Básicos, así como de sus otros programas de financiamiento, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) concedieron financiamiento neto por 16.8 miles de millones de pesos. Con ello, su

5. Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1980, p. 131
6. Vid. Gustavo Romero Kolbeck, Palabras pronunciadas con motivo del "Informe Anual 1980 de FIRA", en El Mercado de Valores, núm. 18, - 1981, p. 465.
7. Vid. Oscar Levín Coppel, Palabras pronunciadas con motivo del "Informe Anual 1980 de FIRA", op. cit., pp. 467-472.

saldo de cartera al último día del año de 1981 llegó a 63.2 miles de millones de pesos, que representan un incremento de 36%, respecto del año precedente. El 87 por ciento de los apoyos canalizados por estos fondos se orientó a la producción de artículos básicos para la alimentación, el 6 por ciento al fomento de las agroindustrias, y el 7 por ciento restante a favorecer las exportaciones de productos primarios y los programas de agripesca y bienes agromecánicos. El monto de los créditos garantizados ascendió a 7.8 miles de millones de pesos, de los cuales 78 millones, uno por ciento, correspondieron a erogaciones por quebranto.

Complementariamente, FIRA amplió sus programas de capacitación, especialización y adiestramiento de productores técnicos, aumentando el número de sus centros demostrativos a 81, en los que se impartieron 492 cursos de adiestramiento en beneficio de 4 043 técnicos y 7 537 productores, básicamente de bajos ingresos.<sup>8</sup>

Durante el último ejercicio (1981), los recursos canalizados fueron superiores a 46 mil millones de pesos, cifra 27 por ciento superior a la de 1980. Es interesante resaltar que el número de ejidatarios y pequeños propietarios acreditados se acerca al medio millón.<sup>9</sup>

A través de los años, se ha incrementado la importancia del financiamiento concedido por FIRA. Durante los últimos cinco años, es decir de 1977 a 1981, el financiamiento promedio anual de FIRA alcanzó 28 000 millones de pesos y el saldo de la cartera de créditos, al finalizar el período citado, llegó a 65 256 millones.

La importancia de los volúmenes de crédito otorgados por FIRA, resultan evidentes al considerar su participación en el saldo del crédito agrícola otorgado por el sistema bancario, el cual pasó del 27% en 1978 al 30% en 1981.

8.Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1981, pp. 123-4.

9.Vid. Jesús Silva Herzog Flores, Palabras con motivo del "Informe Anual 1981 de FIRA", en El Mercado de Valores, núm. 19, de 1982 p. 474.

Vale la pena destacar que para el período 1977-1981 los apoyos - crediticios de FIRA, más el cofinanciamiento bancario y las aportaciones de los campesinos propiciaron una inversión por 182 000 millones - de pesos.

Para 1982, FIRA habrá de alcanzar niveles mpas elevados en el - apoyo a la producción y productividad de la rama agropecuaria; para - ello, se le ha autorizado un programa crediticio que asciende a 65 000 millones de pesos, 4.1% superior al de 1981, cuyos recursos, aunados - a las aportaciones de los campesinos y al cofinanciamiento bancario, - se estima permitirán realizar inversiones en el sector agropecuario por 87 000 millones de pesos, mismas que coadyuvarán en forma importante a satisfacer las necesidades crecientes de origen agropecuario. <sup>10</sup>

En suma, en estos cinco años, FIRA se ha confirmado como una ing titución ampliamente integrada, que combina el apoyo crediticio y la - asistencia técnica, en el fortalecimiento de programas prioritarios co mo el de alimentos. El balance entre sus créditos de avío y refacciona rios, es básico en la capitalización del sector. Finalmente, la con cen tración de los programas en los productores de bajos ingresos es esen cial en la mejoría en la distribución del ingreso. <sup>11</sup>

## 2. Apoyo al sector exportador.

Como ya lo hemos visto, el fideicomiso que fomento las exporta - ciones y la sustitución de importaciones, es el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).

10. Vid. Miguel Mancera Aguayo, Palabras con motivo del "Informe Anual de FIRA", op. cit., p. 475

11. Vid. Antonio Enríquez Savignac, "Fondos de Fomento", en El Mercado de Valores, núm. 24, 1982, pp.594-5.

El modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, adoptado por el país en la década de los cuarenta, estimuló el desarrollo de una planta industrial que, si bien cubrió la demanda interna, no se adaptó a las necesidades de los mercados internacionales. Este proceso de industrialización propició un lento dinamismo en la exportación de manufacturas, al tiempo que requería de volúmenes crecientes de bienes industriales, provenientes del exterior.

De ahí que el problema de la balanza comercial no se localice en las industrias extractivas, pues son exportadores netas: tampoco en las actividades agropecuarias, donde la brecha comercial disminuye día a día; sino, fundamentalmente, en el sector manufacturero, cuyo déficit es creciente.

Lo anterior se ha agudizado por la crisis económica mundial, donde imperan la recesión, el creciente proteccionismo, la inestabilidad financiera, y por ende, la desclinación de las corrientes del mercado internacional. Ejemplo de ello son las fluctuaciones en los mercados de productos como petróleo, plata, café y algodón, entre otros, de los cuales México es exportador tradicional.

Ante este panorama, la política comercial se ha orientado hacia la adquisición en el exterior de productos que la planta industrial no puede suministrar, redoblando esfuerzos para diversificar y aumentar las exportaciones manufactureras. <sup>12</sup>

Así, Exportar: es el camino si queremos mejorar los ingresos nacionales y resolver el problema de la demanda creciente de empleo; si deseamos distribuir mejor y con mayor justicia el ingreso de la República, revertir nuestra estructura demográfica concentrada en el alti-

12. Vid. Jesús Silva Herzog Flores, Intervención con motivo del Vigésimo Aniversario de FOMEX, en El Mercado de Valores, núm. 21, 1982, pp. 521-2.

plano y en el triángulo México-Monterrey-Guadalajara, y orientar los asentamientos humanos hacia los litorales para organizarnos mejor".<sup>13</sup>

En 1977 el Banco de México, S.A., como Fiduciario del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), otorgó financiamientos por un total de 17 770 millones de pesos, mediante 9 450 operaciones canalizadas por 46 instituciones de crédito y en beneficio de 890 empresas.

Dicha cantidad, a precios corrientes, representó un aumento de 73% en relación a lo otorgado en 1976, es decir, 7 502 millones más.

De los 17 770 millones, se destinaron al apoyo a la exportación 17 461 millones, monto equivalente a 98%; el resto, 309 millones, es decir, 2% correspondió al apoyo a la sustitución de importaciones.<sup>14</sup>

En 1978 FOMEX, a través de 11 651 operaciones otorgó apoyos financieros por 20 931 millones de pesos, logrando un aumento de 17.8 por ciento con respecto al año anterior. Los créditos otorgados se destinaron a impulsar las ventas a plazos de manufacturas, financiar operaciones de pre-exportación, fomentar la sustitución de importaciones -principalmente de bienes de capital- y al desarrollo de centros comerciales fronterizos. Además, se concedieron garantías de crédito a la exportación por 2 757 millones de pesos, un aumento del 43.4 por ciento con respecto a 1977.<sup>15</sup>

Para 1979 FOMEX financió durante el año 17 363 operaciones por un monto de 29 138 millones de pesos, que significaron un incremento

13. Vid. José López Portillo, Palabras con motivo de la inauguración de la Exposición de Productos manufacturados y servicios, "Exportar es el camino", en El Mercado de Valores, núm. 21, 1982, p. 521.

14. Vid. "El FOMEX en 1977, en El Mercado de Valores, núm. 16, 1978, pp. 292-3.

15. Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1978, p. 111



de 39.2 por ciento respecto a 1978. De los créditos concedidos 17 538 millones de pesos (60.2 por ciento) se destinaron a financiar ventas - a plazos al exterior; 9 860 (33.8 por ciento) a operaciones de exportación; y 1 740 millones (6 por ciento) a fomentar la sustitución de importaciones de bienes de capital y de consumo en las zonas fronterizas del país. Cabe señalar que del total de las empresas financiadas - durante el año, 290 recibieron por primera vez el apoyo del Fondo.

En atención a la política de fomento a la industria productora de bienes de capital, este fideicomiso concedió apoyos financieros a esta rama por 3 651 millones de pesos, cifra 54.3 por ciento superior a la alcanzada durante el año anterior. Asimismo, en apoyo a la industria mediana y pequeña, destinó 13 614 millones de pesos para financiar sus exportaciones. 16

Con el afán de impulsar la producción interna de bienes de capital, FOMEX estableció líneas de crédito por 4 000 millones de pesos para financiar a los proveedores de equipo de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, mediante el financiamiento de los contra-recibos y estimaciones de avance de obra expedidos por estas - empresas. El objeto de estos apoyos es proporcionarles liquidez necesaria a dichos proveedores para ampliar sus operaciones y que puedan - competir, en igualdad de condiciones, con proveedores extranjeros de bienes similares. 17

Durante 1980 FOMEX otorgó financiamientos a la exportación y a la sustitución de importaciones por 47 343 millones de pesos, en beneficio de más de 1 565 empresas manufactureras, superando en 62.5% el monto de los recursos canalizados durante 1979, es decir, 18 205 millones más. Estos 47 343 millones de pesos fueron otorgados mediante - -

16. Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1979, p. 128.

17. Vid. Luis Malpica de Lamadrid, "Fideicomisos del Banco de México, y op. cit., pp. 633-4.

16 751 operaciones a través de 46 instituciones de crédito. En los primeros cuatro años de la presente administración pública, sus operaciones han crecido a una tasa anual de 47%.

El total de 47 343 millones de pesos de financiamientos se canalizó de la siguiente forma: 24 072 millones al programa de ventas a la exportación (50.8% del total); en apoyos a la pre-exportación, 10 615 millones (22.4%); en sustitución de importaciones de bienes de capital 11 822 millones (25%); en sustitución de importaciones de bienes de consumo, 797 millones (1.7%) y en consorcios de comercio exterior, 37 millones (0.08%).

El apoyo de FOMEX para las exportaciones de la mediana y pequeña industria, en 1980 ascendió a 16 807 millones de pesos, cifra superior en 23.4% a los 13 614 millones otorgados el año precedente.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Industria, FOMEX continuó en 1980 otorgando financiamientos a las zonas prioritarias con un monto total de 5 807 millones de pesos, cifra superior en 57.3% a lo financiado el año anterior. Este total se distribuyó de la siguiente manera: a la frontera de Baja California (Zona 6) que comprende las ciudades de Tijuana, Mexicali y Ensenada correspondió el 26.9%; al Bajío (Zona 5), el 21.1%; a Costa del Golfo e Istmo de Tehuantepec (Zona 2), el 16.5% y el 13.9% a la frontera de Chihuahua (Zona 3). El 21.6 % restante correspondió a las demás zonas consideradas como prioritarias.

Por otra parte, cumpliendo con la tarea de disminuir la tasa de desempleo, se estima en forma preliminar que durante 1980 los financiamientos de FOMEX generaron empleos directos por un total aproximado de 43 000 plazas, que, en comparación con los 35 000 generados en 1979, registran un incremento de 8 000 empleos.

Al 31 de diciembre de 1980, la cartera total de FOMEX fué de 14 878 millones de pesos, superior en 32.4% a lo del año anterior.

Este importante crecimiento refleja el esfuerzo específico que FOMEZ ha venido realizando para consolidarse como un instrumento idóneo para la promoción de la exportación de manufacturas y para la sustitución de importaciones, acatando las directrices del Ejecutivo Federal. 18

Durante 1981, el Banco de México, S.A., fiduciario del FOMEX, otorgó financiamientos a la exportación y a la sustitución de importaciones por 74 793 millones de pesos, que comparados con los 47 343 millones otorgados en el año anterior, representaron un incremento de 50%, es decir, 27 450 millones más. Estos 74 793 millones de pesos fueron otorgados mediante 19 145 operaciones por conducto de 38 instituciones de crédito, resultando beneficiadas 1 611 empresas diferentes.

El total de 74 793 millones de pesos de financiamientos se canalizó de la siguiente manera: 37 835 millones de pesos mediante el Programa de Ventas a la Exportación (50.6% del total); en apoyos a la pre exportación, 13 121 millones (17.8%); en sustitución de importaciones de bienes de capital, 20 855 millones (27.9%); en sustitución de importaciones de bienes de consumo, 2 688 millones (2.6%) y en consorcios de comercio exterior, 94 millones (0.1%).

Por otra parte, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, FOMEX continuó en 1981 otorgando financiamiento a las zonas prioritarias con un monto total de 8 755 millones de pesos, cifra superior en 50.8% a lo financiado el año anterior.

Es importante mencionar que dentro de los financiamientos de sustitución de importaciones de bienes de capital se otorgaron, mediante-

18. Vid. Informe Anual de FOMEX 1980 (Primera Parte), en El Mercado de Valores, núm. 20, 1981, pp. 518-520; además, las palabras de Gustavo Romero Kolbeck con motivo del citado Informe; y también el Informe Anual del Banco de México, 1980, pp. 130-1.

la mecánica de contra-recibos, un total de 14 976 millones de pesos, - de los cuales 12 252 millones (81.8%) se destinaron a Petróleos Mexica nos y 2 724 millones (18.2%) a la Comisión Federal de Electricidad. Es te mecanismo beneficia directamente al productor de bienes de capital- al proporcionarle la liquidez necesaria para la fabricación de estos - bienes.

La cartera total de FOMEX al 31 de diciembre de 1981 fué de - 22 635 millones de pesos, superior en 52.3% a la del año anterior.

Es importante destacar algunas cifras de las actividades de FOMEX durante el período 1977-1981. En este período FOMEX otorgó créditos por un total de 189 975 millones de pesos, que representaron 82.9% del mon to financiado por el Fideicomiso en sus 20 años de actividades. El total de garantías otorgadas en este período ascendió a 13 339 millones- de pesos que representaron 79.6% de las garantías otorgadas por FOMEX- desde el inicio de sus operaciones, pasando de 2 432 a 3 101 millones- de pesos, de 1977 a 1981.

La política de comercio exterior establecida durante el presente sexenio fué apoyada por FOMEX en forma creciente a través de sus diver- sos programas de fomento. Especial mención merece el apoyo otorgado a la industria fabricante de bienes de capital; en efecto, en 1978 el fi- nanciamiento a este sector fué de 2 173 millones de pesos incluyendo - tanto la exportación como la sustitución de importaciones. En 1981, el monto concedido a esta industria sumó 24 595 millones de pesos, lo que significa que en sólo tres años los financiamientos proporcionados tu- vieron un incremento de 1 132 por ciento. 19

19. Vid. "Vigésimo Aniversario de FOMEX", en El Mercado de Valores, núm. 26, 1982, pp. 755-762; además: Miguel Mancera Aguayo, Interven ción con motivo del XX Aniversario de la creación de FOMEX, en- El Mercado de Valores, núm. 21, 1982, p. 523-4; y también, Banco de México, S.A., Informe Anual, 1981, pp. 124-5.

### 3. Apoyo al sector industrial.

Dentro de los fideicomisos de fomento que administra el Banco de México, el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), como ya se vió, - en el que se apoya al sector industrial.

Durante 1978 el FONEI autorizó el otorgamiento de créditos por - 2 288 millones de pesos, cifra que superó en 1 129 millones (97.4 por ciento) al monto de 1977. Los créditos señalados se destinaron a 61 - proyectos. Durante 1978, este fideicomiso descontó a la banca participante operaciones por 1,283 millones de pesos, cantidad que superó en 77.00% a los montos desembolsados en el año anterior.

Los créditos autorizados se destinaron en 58.6 por ciento para - apoyar a empresas fabricantes de bienes intermedios, 31.6 por ciento - a la producción de bienes de capital y 9.8 por ciento a la producción de bienes de consumo y servicios. Asimismo, dos terceras partes de estos recursos (70.2%) se orientaron a proyectos localizados en regiones de escasa y mediana concentración industrial. El ejercicio de los créditos conferidos permitirá la creación de cerca de 6,500 nuevos empleos una inversión fija total por más de 7.4 miles de millones de pesos, y la generación o ahorro de divisas por 18.1 miles de millones, en los - primeros cinco años de operación de los proyectos.

El FONEI asignó alta prioridad a la fabricación de bienes de capital, estableció apoyos preferenciales a la fabricación de prototipos y al financiamiento de estudios de preinversión y programas de desarrollo tecnológico, garantizando a los intermediarios y programas. También recibió el FONEI apoyo internacional para financiar la recuperación del crédito otorgado para dichos estudios y sus programas de crédito industrial, en forma de un crédito del BIRF por 100 millones de dólares. <sup>20</sup>

20. Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1978, pp.111-113 .

En 1979 el FONEI aprobó un total de 66 créditos que comprometieron recursos por 3,194 millones de pesos, cifra que superó en 39.6% los créditos autorizados en 1978. De los créditos aprobados, 1,094 millones (34.3%) se orientaron al equipamiento de 23 nuevas empresas, - 1,911 millones (59.8%) propiciaron la ampliación y/o modernización de 24 empresas industriales, y un crédito de 100 millones (3.1%) se destinó a la adquisición de equipo para el control de la contaminación ambiental. Además se autorizó financiamiento por 89 millones de pesos - (2.8%) para cinco proyectos de desarrollo tecnológico y tres estudios de factibilidad.

Atendiendo a la política de descentralización industrial, 41.5% de los créditos concedidos por FONEI se destinaron a la Zona I de estímulos preferenciales; 33.3 por ciento a la Zona II, de prioridades estatales y el resto del país, y 25.2% a la Zona III, de ordenamiento y regulación. Igualmente, para fortalecer la estructura productiva prevista en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, se destinaron 39.4 por ciento del total aprobado, a actividades clasificadas como prioridad I (agroindustrias, bienes de capital e insumos estratégicos para el sector industrial); 54.6% a las actividades de prioridad II (producción selectiva de bienes de consumo duradero o intermedios) y 6% a otras actividades prioritarias. <sup>21</sup>

El impacto favorable en la balanza de pagos que se espera tengan los proyectos apoyados por FONEI en 1979, durante los primeros cinco años de su operación, se estima en 22,400 millones de pesos netos, que representan siete pesos en generación o ahorro de divisas por cada peso de crédito.

Asimismo, en materia de generación de empleos se espera que al llegar a su punto de maduración los proyectos financiados generen alrededor de 11,100 plazas nuevas de trabajo. <sup>22</sup>

21. Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1979, pp. 128-9.

22. Vid. Jesús Villaseñor González, "Fideicomisos del Banco de México, y..." op. cit., p. 634.

Durante 1980 FONEI comprometió recursos por 4.6 miles de millones de pesos, cifra que superó en 45.6% los créditos autorizados en 1979. El monto de las operaciones descontadas por este fideicomiso a la banca participante por 3,328 millones de pesos, representó un incremento de 61.4% respecto de lo conferido el año anterior y permitió una variación en su cartera de 2,696 millones.

Atendiendo a la política de desconcentración territorial de la industria, 45.2% de los créditos concedidos por FONEI se canalizaron a la Zona I, de estímulos preferenciales; 44.0% a la Zona II, de prioridades estatales y el resto del país y 10.8% a la Zona III de ordenamiento y regulación. Igualmente, para fortalecer la estructura productiva prevista en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el 38.8% del total aprobado se destinó a actividades clasificadas como prioridad I (agroindustrias, bienes de capital e insumos estratégicos para el sector industrial), 49.8% a las actividades de prioridad II (producción selectiva de bienes de consumo duradero e intermedios), y 11.4% a otras actividades prioritarias. <sup>23</sup>

El FONEI coadyuva en forma importante al desarrollo económico del país, ya que los créditos autorizados en 1980 tendrán un impacto significativo en la economía de México.

En efecto, la generación y ahorro de divisas que producirán los proyectos apoyados por el FONEI en los próximos cinco años, punto de maduración de los proyectos autorizados, ascenderá conjuntamente a 61,335 millones de pesos, lo que significa que por cada peso de crédito autorizado con recursos del Fideicomiso, el país recibirá o ahorrará 13.3 pesos a precios constantes.

La Federación recibirá por concepto de impuestos la cantidad de 7.882.1 millones de pesos durante los próximos cinco años, lo que equi

23. Vid. Banco de México, Informe Anual, 1980, p.131.

vale en promedio a 1.7 pesos por cada peso de crédito autorizado por FONEI.

Las fuentes de financiamiento interno de FONEI, provinieron como es natural, del Banco de México, que aportó 1,300 millones de pesos - que, aunados a la recuperación de cartera, constituyeron el 54% de los recursos necesarios para hacer frente al descuento que ocurrió este - año.

El complemento de recursos provino de nuestras líneas de crédito con el Banco Mundial, y de una línea de crédito concedida al FONEI por el Orion Bank Ltd. de Inglaterra. <sup>24</sup>

Durante 1981 el FONEI otorgó financiamiento por 3.4 miles de millones de pesos. El saldo de su cartera ascendió a 10.6 miles de millones de pesos, que representan un incremento por 48 % respecto a 1980. <sup>25</sup>

Se autorizaron 104 créditos para 99 proyectos nuevos y 5 para - otros, apoyados en años anteriores, en los diferentes programas que - tiene en vigor el Fideicomiso, por 7,284 millones, cifra superior en - 56.7% a la del año anterior.

De la cartera total de créditos del Fideicomiso, el 96.9% corresponde a los créditos otorgados para equipamiento, el 2.6 % al Programa de Control de la Contaminación y el 0.5% restante a los otros programas. Por lo que se refiere a los créditos autorizados durante el año , el 91.0% se dedicó a los proyectos de equipamiento industrial, el 6.4% para los propósitos de control de la contaminación, el 2.5% para el desarrollo tecnológico de las empresas y el 0.1% para capacitación. <sup>26</sup>

24.Vid. Jesús Villaseñor G., Informe 1980 de FONEI (extracto), en El Mercado de Valores, núm. 17, 1981, pp. 441-5.

25.Vid. Banco de México, S.A. Informe Anual 1981, p. 125

26.Vid. Informe del FONEI 1981 (síntesis), en El Mercado de Valores, - núm. 29, 1982, pp. 323-4.



El FONEI ha tenido un desempeño favorable en la presente administración. En 1981 ha superado con creces los logros de 1976. Además, al modernizarse e incorporar nuevos objetivos a la meta original de fortalecer la balanza de pagos del país, ha dado apoyo a las actividades prioritarias actuales.

Entre sus resultados más sobresalientes se cuentan los siguientes: el ahorro de divisas generado por sus actividades, pasó de 6,146 millones de pesos en 1976 a 59,887 millones en 1981; los empleos creados en 1981 fueron cuatro veces más que en 1976; los apoyos financieros se elevaron once veces; y, el número de proyectos beneficiados, ascendió de 36 en 1976 a 104 en 1981.

En congruencia con la política de desconcentración industrial, el 24.6% de los créditos para equipamiento aprobados por FONEI en 1981 se asignaron a la Zona I, de estímulos preferenciales para el desarrollo portuario y urbano industrial; y el 53.9% a proyectos localizados en la Zona II, de prioridades estatales, ambas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

Por otra parte, el FONEI continúa apoyando a empresas que puedan concurrir al mercado externo y sustituir eficientemente importaciones. En 1981 aprobó créditos para equipamiento por 4,361 millones de pesos para empresas que sustituyeron importaciones, 1,319 millones para empresas exportadoras y 477 millones para aquella cuya producción se exporta y sustituye también importaciones.

En síntesis, FONEI ha cumplido en estos cinco años con los objetivos que se le trazaron desde su fundación, y se ha adaptado con éxito a la cambiante situación financiera y económica de los últimos años, contribuyendo al logro de las nuevas prioridades que fijó esta administración. <sup>27</sup>

27. Vid. A. Enríquez Savignac, "Fondos...". op. cit., p. 596

Para 1982 se tiene prevista la autorización de créditos por un monto total de 9,760 millones, superior en 34.0% a la alcanzada en el año a que se refiere este informe. Los desembolsos ascenderían a 7,392 y la cartera a 16,500 millones de pesos. <sup>28</sup>

Recientemente, se informó que FONEI otorgó 20 créditos por un total de 2,906 millones de pesos, alcanzando un total de 11,700 millones de pesos, que significan un 97.5 por ciento de avance de los programas autorizados en apoyo al equipamiento industrial, control de la contaminación, desarrollo tecnológico y estudios de preinversión, informó el Banco de México .

Dijo que adicionalmente se ha autorizado dentro del programa especial de apoyo a la liquidez de las industrias manufactureras, en el período del 10. de octubre al 19 de noviembre, 36 créditos por un total de 3,633 millones de pesos. Con este total se han comprometido el 52% de los 7,000 millones de pesos asignados a ese fideicomiso por el gobierno federal, y el resto será canalizado antes de la fecha límite, - que es el día último del año, señaló el Banco de México en un comunicado oficial. <sup>29</sup>

#### 4. Apoyo al sector social.

Dentro de los fideicomisos de fomento administrados por el Banco de México, dos son los que apoyan al desarrollo del sector social de nuestro país, a saber: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), los cuales, en 1978 se unieron administrativamente, - permitiendo manejar en forma integral y con criterios uniformes los diferentes apoyos que otorgan. Así en 1978, se aprobaron apoyos financieros por 629 millones de pesos canalizando recursos por 105 millones para impulsar la creación de vivienda. Además, con la supervisión de este fideicomiso, el Banco de México, S.A. financió programas oficiales de vivienda por un monto de 259 millones de pesos. <sup>30</sup>

28.Vid. Informe de FONEI 1981, op. cit., p. 324.

29.Vid. El Universal, 29 de noviembre (Mundo Financiero) de 1982.p.1

30.Vid. Banco de México, S.A., Informe Anual, 1978, p. 113.

Durante 1979 el FOVI autorizó apoyos financieros por 1,711 millones de pesos, superando en 172 por ciento al monto aprobado durante 1978. Como resultado de la inmensa promoción realizada por el FOVI para dar a conocer el Programa Financiero de Vivienda, este fideicomiso otorgó créditos por 573 millones de pesos (89%) para la construcción y adquisición de viviendas de interés social Tipo A, y (11%) para viviendas para acreditados de ingresos mínimos (VAIM), cantidad que quínuplicó lo otorgado por el FOVI en el año anterior. El 65% de los créditos ejercidos se aplicó a la construcción de viviendas en la provincia y 35% en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. 31

Como generadora de empleos, la industria de la construcción de vivienda de interés social -a través de las inversiones realizadas por la banca, FOVI y los adquirientes- durante el año de 1979 propiciaron un incremento en la oferta de empleos de aproximadamente 104,000, de los cuales 71,000 fueron directos y 33,000 indirectos (conforme a las estimaciones basadas en la metodología de la Sec. de Asentamientos Humanos y Obras Públicas). 32

Durante 1980, el FOVI autorizó apoyos financieros por 3.4 miles de millones de pesos, superando en 96.4 por ciento el monto aprobado el año anterior. Los apoyos otorgados permitieron incrementar el saldo de cartera en 885 millones, 74.2 por ciento más que los de 1979. La inclusión de la vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM) en el Programa Financiero de Vivienda, así como la promoción que de este programa realizó el FOVI durante el año, permitieron avances importantes en las operaciones del FOVI. El 50.8% de los créditos se canalizó a la vivienda tipo A. Asimismo, 72% de dichos apoyos se destinó al interior de la República y 27.8% a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. 33

31. Vid. Banco de México, S.A. Informe Anual, 1979, p. 129

32. Vid. M. Velázquez de la Parra, "Fideicomisos del Banco de México, -y..." op. cit. pp. 635-6.

33. Vid. Banco de México, S.A. Informe Anual, 1980, pp. 131-2.

En el curso de 1981, el Comité Técnico del FOVI aprobó comprometer recursos por 5,406 millones de pesos, ascendiendo al 31 de diciembre de 1981, los compromisos netos totales a la cantidad de 6,031 millones. La canalización de recursos aprobada por un órgano colegiado permitió apoyar la terminación e iniciación de la construcción de 17,927 viviendas para beneficio de aproximadamente 98,000 personas.

El monto de los apoyos autorizados durante el año, representa un incremento de 60.9% sobre la cifra correspondiente al mismo concepto - en el año de 1980 (3,360 millones). Además, la proporción de los recursos destinados a VAIM continuó incrementándose, ya que del total de financiamientos autorizados en programas habitacionales VAIM y VIS-A, el 73.1% correspondió a los primeros, ampliándose nuevamente la cobertura a los sectores de población favorecidos.

Durante el curso del año que se analiza, las diversas instituciones acreditadas ejercieron 1,036 millones de pesos. El nivel de la suma ejercida representa poco más del doble de lo ejercido en 1980 - (1,009 millones) y una cantidad muy similar a los desembolsos realizados durante el quinquenio de 1976 a 1980 (2,030 millones).

En cuanto a la canalización territorial de recursos financieros, se destinó el 78.5% del monto autorizado a programas habitacionales ubicados fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México, en apoyo a las políticas de desconcentración del Gobierno Federal.

El FOGA por su parte, ha incrementado sus actividades en forma congruente con los avances del Programa Financiero de Vivienda y del FOVI mencionados anteriormente.

En su tarea de garantizar y apoyar a las instituciones de crédito, compensándoles los costos de operación de los préstamos que

otorgan en relación con las operaciones de vivienda de interés social, y dándoles una garantía en dichas operaciones para evitarles quebrantos, el FOGA destinó durante 1981, 90.5 millones de pesos para apoyar una inversión de las instituciones bancarias por 1,671.9 millones que corresponden a 5,776 operaciones/vivienda.<sup>34</sup>

34. Vid. Manuel Velázquez de la Parra, Informe Anual 1981 FOVI-FOGA - (parcial), en El Mercado de Valores, núm. 9, 1982, pp. 228 - 234; y, Banco de México, S.A., 1981, pp. 125-6. (Informe Anual).

## C A P I T U L O   V I

Perspectivas de operación y desarrollo de los fideicomisos de fomento.

Como se puede apreciar por el monto y naturaleza de las operaciones a que han llegado los fideicomisos de fomento económico merced a su evolución, sus perspectivas de desarrollo son muy favorables. Sin embargo, es preciso evaluar algunos aspectos de su operación pues son características de los fondos de fomento su flexibilidad para adaptarse a las cambiantes situaciones económicas del país, a los planes para orientarlos y a los programas y sistemas para implementarlos. Las siguientes son algunas ideas al respecto.

Primero. Hay que referirse a la naturaleza económica u objetivo fundamental que se busca al otorgar los apoyos preferenciales de los fideicomisos. Debe quedar claro que la finalidad de los apoyos, en última instancia, es procurar una mayor productividad en los negocios financiados a través de la adopción de técnicas avanzadas en los procesos productivos, mayor viabilidad de los proyectos apoyados, mejores instalaciones y procedimientos administrativos más depurados; en suma, por medio de la realización de un cambio tecnológico, el que deberá constituir una condición adecuada para la obtención de los recursos preferenciales.

Este cambio tecnológico está íntimamente ligado a la competitividad de las empresas en los mercados nacional y extranjero, la que sólo es posible si la calidad, precio y oportunidad de la entrega de los productos se dan en condiciones de competencia. Es por ello que los usuarios de los apoyos preferenciales deben, en el menor tiempo posible, alcanzar niveles de productividad y eficiencia similares a los del resto del mercado.

El financiamiento del cambio tecnológico que procura la ampliación de la planta industrial a través de la mejora de sus procesos pro

ductivos, así como en sus sistemas de comercialización y de administración, se logra primordialmente mediante el otorgamiento de créditos refaccionarios a plazos adecuados de amortización, que fomenten una adecuada capitalización de las empresas.

El otorgamiento del crédito de habilitación y avío para apoyar el capital de trabajo de las industrias, debe concederse principalmente cuando se acompañe a un crédito refaccionario que amplíe o mejore el proceso industria. Es decir, en todo proyecto de equipamiento hay necesidad de capital de trabajo adicional: se tienen que comprar nuevas materias primas y tal vez pagar salarios más altos. Sólo en esta medida se podrán justificar los créditos de avío de los fideicomisos.

Segundo. Del principio señalado de alcanzar una mayor productividad vía el cambio tecnológico, se deriva un concepto de vital importancia y es que en lo posible, los apoyos de los fideicomisos se otorguen cada vez más a nuevos usuarios; o lo que es lo mismo, que los créditos no sean repetitivos a usuarios habituales.

No se debe olvidar la relativa escasez de recursos financieros que se presenta en cualquier país en desarrollo, limitación que alcanza a los fondos de fomento, lo que exige la búsqueda de una revulsión mayor en el número de usuarios. Para aplicar esta política con éxito, es necesario realizar una evaluación precisa de los condicionantes que deben presentarse para otorgar los financiamientos. Deben analizarse detalladamente los efectos logrados con los recursos prestados con anterioridad.

Debe intensificarse la promoción de los apoyos preferenciales para multiplicar el número de nuevos usuarios que tengan oportunidad de contar con recursos baratos y realizar proyectos de inversión, que en otras condiciones sería imposible llevar a cabo.

Tercero. Existe otro punto de política por destacar, que consiste en explicar la función de complementariedad que representan o deben representar los recursos preferenciales de financiamiento.

Como todos sabemos, no hay fuente de financiamiento de las empresas más sana y redituable que la propia reinversión de las utilidades.

a otra posibilidad para aportar o incrementar el capital propio de las empresas, se encuentra en la bolsa de valores. En el momento actual, el mercado de valores atraviesa por una situación de coyuntura - depresiva.

Por otra parte, el endeudamiento de las empresas y negocios se puede realizar principalmente por tres fuentes: con fondos del sistema bancario, con crédito de proveedores y con recursos preferenciales de los fideicomisos de fomento económico.

Con esta breve explicación de las diferentes fuentes de recursos disponibles a una empresa, no se desea otra cosa que insistir sobre el papel, si bien importante, también complementario que desempeñan los recursos crediticios de los fideicomisos de fomento.

Cuarto. Un punto más se refiere a las perspectivas administrativas y de operación de los fideicomisos, respecto a la conveniencia de agrupar en un solo bloque, en el Banco de México, los fideicomisos de fomento bajo su administración, que opera en el país.

Es por la experiencia de años anteriores, así como por la función que le compete como Banco Central, que la agrupación de los fideicomisos de fomento bajo su administración sería conveniente.

En la actualidad ya se hacen los estudios en el Banco de México, para susionar ciertas actividades administrativas de los fideicomisos-



que maneja, particularmente en la áreas contables, administrativas y de operación, que realizan actividades similares en cada uno de ellos.

Cabe señalar que esta labor de fusión con el objeto de realizar una administración y operación más eficiente, se facilita en virtud de que a través de una política de coordinación establecida desde hace ya varios años, los fideicomisos del Banco de México observan las normas y reglas que en materia de personal y de administración de recursos materiales sigue el propio Banco.

Quinto. Desde hace ya varios años, se inició la desconcentración de operaciones de los fideicomisos y se procedió a abrir oficinas en las principales ciudades de la República. A este respecto sería conveniente adoptar una política que tienda a ubicar las oficinas regionales de estos fondos en un mismo local, de preferencia en las instalaciones de la fiduciaria, con el objeto de facilitar los servicios.

Sexto. En lo referente a la obtención de recursos externos para complementar la operación crediticia de los fideicomisos, sería muy conveniente que se presentara a las instituciones internacionales la solicitud de recursos en forma global. Al presentarse las necesidades de recursos externos en un solo presupuesto, sería posible obtener ventajas considerables en términos de costo y plazo, así como en otros aspectos de tipo operativo.

Séptimo. En materia de financiamiento conjunto a través de dos o más fideicomisos, se podrían atender un mayor número de necesidades de los usuarios de crédito en forma más integral y sobre todo en condiciones preferenciales de mayor significación, lo que se traduciría en un ahorro de trámites y costos y se obtendría una evaluación global mucho más rápida y completa. <sup>1</sup>

1. Vid. Agustín López Munguía, "Perspectiva del Fideicomiso Público", en el Mercado de Valores, NAFINSA, 41 de 1981.

## CONCLUSIONES

Como se ha visto, los fideicomisos de fomento administrados por el Banco de México han sido de vital importancia en su contribución al desarrollo económica nacional. Su importancia no radica solamente por su número y monto de recursos financieros que manejan, sino principalmente por los sectores de alta prioridad económica y social de nuestro país a los cuales apoyan.

El estado mexicano los ha utilizado como instrumentos de política económica y social, para la realización de los planes y programas de desarrollo puestos en marcha en los diferentes momentos y épocas en que han sido creados dichos fideicomisos.

Así, el funcionamiento de estas entidades de la administración pública federal ha sido congruente con los grandes objetivos nacionales de desarrollo. Además, a lo largo de su existencia han demostrado la eficacia y eficiencia de su operación.

Por otra parte, la flexibilidad, sus objetivos, metas y programas de acción los hace medios idóneos para adaptarse a las cambiantes situaciones de la economía nacional e internacional.

El apoyo de estas entidades a sectores estratégicos de la economía nacional, los hace dignos de estudio e investigación para resaltar el papel que desempeñan en el desarrollo económico y social.

Tiene especial significación el apoyo de estos fideicomisos al sector agropecuario de la economía ya que del desarrollo de éste depende, por un lado, la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población; por otro lado, se busca obtener una producción agrícola suficiente y eficiente para atender dichas necesidades.

Además, se va a evitar que salgan más divisas del país por concepto de importación de granos básicos, problema que no se ha podido resolver debido a la magnitud y complejidad del mismo.

No menos importancia tiene el apoyo de estas entidades al sector industrial y de exportación de la economía nacional, pues del desarrollo de este sector, depende en gran medida, la independencia económica y tecnológica de nuestro país.

El desarrollo y la expansión industrial es importante para contar con una planta industrial propia y eficiente, capaz de satisfacer las necesidades de industrialización de un país en proceso de desarrollo como el nuestro. Además, la industria como punta de lanza del desarrollo nacional trae múltiples beneficios para el país, aunque sin descuidar los efectos negativos que trae consigo.

Entre los efectos positivos de la industrialización podemos mencionar: la creación de empleos productivos, la producción de bienes de capital necesarios para el desarrollo en general; la tecnificación del sector agrícola; el ingreso de divisas al país vía la exportación de productos manufacturados y con ésto el equilibrio o superávit de la balanza comercial nacional; y, en general, la modernización del aparato productivo.

Los efectos negativos de la industrialización como son la contaminación, la concentración industrial y urbana, entre las más importantes, se pueden controlar y disminuir mediante una adecuada planeación industrial y el establecimiento de sistemas y medidas de control y solución a estos problemas.

Es conveniente señalar que para llevar a cabo un desarrollo integral de la industria nacional, es necesaria una efectiva planeación global, regional y sectorial de esta actividad. Esto implica llevar a

cabo la descentralización industrial y así tener un desarrollo económico regional más equilibrado y acorde con las necesidades actuales de dicho desarrollo.

Es así que los fondos de fomento del Banco de México, contribuyen al desarrollo industrial y a la descentralización de ésta.

El otro sector de la economía que es apoyado por estos fideicomisos es el de la vivienda de interés social. La gran demanda y escasez de vivienda para la población de ingresos bajos y medios, es uno de los problemas más difíciles con los que se enfrenta el actual gobierno. Para resolverlo el gobierno federal utiliza entre otras entidades y organismos públicos, a los fideicomisos establecidos en el Banco de México.

En seguida se apuntan algunas citas de obras ya vistas en este trabajo, y que sirven para reafirmar y aclarar las conclusiones anteriormente enunciadas.

Así, de 1981 a 1983 los fideicomisos que administra el Banco de México otorgarán un financiamiento conjunto de mpas de 573,000 millones de pesos, lo que representa una canalización para el trienio, 200% superior a la otorgada de 1978 a 1980. Asimismo, los programas de garantía, de asistencia técnica y de capacitación por 140,000 millones, tendrán un incremento de 549% respecto al trienio anterior, lo que también significa un extraordinario apoyo a estos sectores.

Estas magnitudes ponen de manifiesto, una vez más, que las operaciones de redescuento, asistencia técnica y capacitación que realizan los fideicomisos de fomento son fundamentales para nuestro desarrollo.

Tiene fundamental significación para el país que las empresas alcancen una competitividad nacional e internacional. Por esto, la generación de empleos y la lucha para alcanzar un desarrollo económico

equilibrado, sólo son posibles si se obtiene una utilización eficiente de los insumos requeridos para la producción y de los recursos financieros destinados a la realización de los proyectos, en los que desempeñan un papel tan relevante y necesario los fideicomisos de fomento. <sup>1</sup>

Cabría entonces preguntarse, a fin de procurar conclusiones, si los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal, con los recursos que les han sido asignados y bajo el régimen legal anotado, han logrado realizar sus finalidades con eficiencia.

No hay la menor duda de que la banca central, la de fomento y los fideicomisos públicos han cumplido una importante etapa en el desarrollo económico y social del país. En poco más de cincuenta años han coadyuvado a transformar la economía del país en una estructura capaz de sortear con éxito la crisis internas y externas a las que nos hemos enfrentado.

La muy importante reestructuración de banca nacional durante esta administración, ha otorgado una mayor congruencia al trabajo de los fideicomisos públicos dentro de la banca de fomento. Esto ha permitido el vigoroso impulso a la formación de capital, la identificación de un número cada vez mayor de proyectos viables, y la organización de grupos de inversionistas y empresarios.

Inherente a esto, subsiste el elemento más importante de la relación entre la banca de fomento y los fideicomisos públicos de fomento, la capacidad de apoyo de la primera y la complementariedad de funciones de los segundos en un objetivo único: el financiamiento al desarrollo económico, que en forma flexible tiende a perfeccionarse en esta simbiosis institucional. <sup>2</sup>

1. Vid. Agustín López Munguía, "Perspectivas del...", op. cit., pp. 1071-1073.

2. Vid. A. García Macías, "El Fideicomiso...", op. cit. pp. 1079-80.

"Es ante situaciones como la presente, donde se revela el importante papel que desempeñan los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal. Ellos constituyen parte de la estructura institucional de nuestra economía cuya función es coadyuvar, por medio del crédito, la investigación y la asistencia técnica, no sólo a promover los sectores prioritarios sino, también a neutralizar los efectos negativos de las crisis económicas." <sup>3</sup>

Ahora, es importante señalar la crítica que hace Alfonso Aguilar, en su libro "Estado, Capitalismo y clase en el Poder en México", 1983, de que el Banco de México "no sólo es el eje del sistema de crédito, sino una pieza fundamental del capitalismo monopolista de Estado" (pág. 159). Además, según dicho autor, más del 50% de los créditos otorgados por el Banco Central, a través de los Fondos de Fomento, son canalizados y operados por los grandes bancos como Bancomer, Banamex, Comermex y Serfín, beneficiando a grandes empresas nacionales y extranjeras.

Aunque esta crítica es interesante y sería importante su demostración, ésto sería objeto de otro estudio posterior.

3.Vid. Jesús Silva Herzog Flores; palabras pronunciadas con motivo del Informe del FONEI, en El Mercado de Valores, núm. 13, 1982, pp. 321-323.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- "Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina." (D.O. del 17 de enero de 1977).
- 2.- Arocha Morton, Carlos A. "El Fideicomiso en México". Trabajo presentado en el "Primer Ciclo de Conferencia sobre el Fideicomiso Bancario para el Financiamiento del Desarrollo", organizado por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y el Banco Central del Uruguay. Montevideo, Uruguay, 2 volúmenes, diciembre de 1981.
- 3.- Banco de México, S.A., Informes Anuales, 1978, 1979, 1980 y 1981.
- 4.- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. México, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.
- 5.- Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y práctica. Ed. Porrúa, 4a. Ed. 1980.
- 6.- Beteta, Mario Ramón. "El Fideicomiso como Instrumento para el Desarrollo Industrial", Disertación en el ciclo de conferencia sobre "El Fideicomiso Público en México", organizado por la Sec. de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 42, octubre de 1981.
- 7.- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. - Ed. INAP, México 1975.
- 8.- Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1976-1982". Revista de Administración Pública, núm. 31 de 1977.
- 9.- Carrillo Casto, Alejandro. "La Administración Presupuestaria dentro del Marco de la Reforma Administrativa". Boletín mensual de la Asociación Mexicana de Presupuesto Público (AMEPP), número 4, abril de 1981.
- 10.- Carrillo Castro, Alejandro. Las empresas Públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción. Ed. INAP, México, 1976.
- 11.- Cuaderno de Desarrollo núm. 1. Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo. Coordinación General de Fomento Industrial, enero de 1982.

- 12.- "Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal" (D.O. del 27 de febrero de 1979).
- 13.- Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. El fideicomiso ante la teoría general del negocio jurídico. Ed. Porrúa, 2a. ed., 1975.
- 14.- "El Fideicomiso Bancario para el Financiamiento del Desarrollo", - Conclusiones y recomendaciones del Seminario que con éste mismo nombre fué organizado por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) efectuado en Montevideo Uruguay, del 7 al 11 de diciembre de 1981. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 12 marzo de 1979.
- 15.- "El Fideicomiso Público en México". Ciclo de Conferencias que bajo este tema fué organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en Septiembre de 1981. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 39, 40, 41 y 42 de 1981
- 16.- El Universal, 29 de diciembre de 1982.
- 17.- Enríquez Savignac, Antonio. "Fondos de Fomento". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 24, de 1982.
- 18.- Espinosa de los Reyes, Jorge. "Los Fideicomisos de Fomento en el Desarrollo Económico y Social". Intervención en la reunión organizada por el Banco de México y Nacional Financiera, en la que se expusieron las características, logros y perspectivas de los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal establecidos en dichas instituciones. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 26 junio de 1980.
- 19.- "El FOMEX en 1977". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 16, de 1978.
- 20.- Empresas Públicas. México, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, de 1978.
- 21.- Fernández Leal, Roberto. "En funcionamiento el FIDEC". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 38, de 1980.
- 22.- "Fideicomisos del Banco de México y Nacional Financiera". Reunión organizada por el Banco de México y NAFINSA, durante la Cuadragésima Sexta Convención Anual de Banqueros de México, en la que se expusieron las características, logros y perspectivas de los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal establecidos en dichas instituciones. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 26, junio de 1980.



- 23.- García Aguilar, Horacio. "El FIRA en la Alianza para la producción "El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 34 de 1978.
- 24.- García Aguilar, Horacio. "Fideicomisos Instituidos en Reacción con la Agricultura (FIRA)". Fideicomisos del Banco de México y Nacional Financiera. Intervención en la reunión organizada por el Banco de México y NAFINSA, en la que se expusieron las características, logros y perspectivas de los fideicomisos de fomento económico establecidos en dichas instituciones. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 26, de 1980.
- 25.- García Macías, Alfonso. "El Fideicomiso Público en la Banca de Fomento". Exposición en el ciclo de conferencias sobre "El Fideicomiso Público en México", organizado por la Sec. de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 41, octubre de 1981.
- 26.- González Parás, José N. "La Reforma Administrativa y el Fideicomiso Público", Exposición en el ciclo de conferencias sobre el Fideicomiso Público en México, organizado por la Sec. de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 40, octubre de 1981.
- 27.- Ibarra Muñoz, David. Palabras Pronunciadas con motivo de la inauguración del Primer Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso Público en México, organizado por la Sec. de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera S.A., núm. 39, septiembre de 1981.
- 28.- "Informe Anual 1980 de FIRA". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 18 de 1981.
- 29.- "Informe Anual 1980 de FOMEX". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 20, de 1981.
- 30.- "Informe Anual 1981 del FONEI". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 29, de 1981.
- 31.- Isquierdo, Jorge Jesús. "Los órganos de gobierno del sector paraes total como instrumento de coordinación y control". Empresas Públicas. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1978.
- 32.- Levín Coppel, Oscar. Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1980 de FIRA. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 18, de 1981.

- 33.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (D.O. 29 de diciembre de 1978).
- 34.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976.
- 35.- Ley General de Deuda Pública. (D.O. 31 de diciembre de 1976).
- 36.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (D.O. 31 de diciembre de 1976).
- 37.- López Munguía Agustín. "Perspectiva del Fideicomiso Público", Exposición en el ciclo de conferencias sobre el Fideicomiso Público en México, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera S.A., núm. 41, octubre de 1981.
- 38.- López Portillo, José. Palabras finales en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.
- 39.- López Portillo, José. Mensaje de toma de Posesión, 1 de diciembre de 1976.
- 40.- López Portillo, José. Palabras pronunciadas con motivo de la inauguración de la Exposición de Productos Manufacturados y Servicios, denominada: "Exportar es el Camino". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 21 de 1982.
- 41.- Malpica de Lamadrid, Luis. "Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX)". Intervención en la reunión organizada por el Banco de México y NAFINSA, en donde se expusieron las características, logros y perspectivas de los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal establecidos en dichas instituciones. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 26, junio de 1980.
- 42.- Mancera Aguayo, Miguel. Intervención con motivo del Vigésimo Aniversario del FOMEX. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 21, de 1982.
- 43.- Mancera Aguayo, Miguel. Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1981 de FIRA. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 19, mayo de 1982.
- 44.- Mancera Hnos. y Colaboradores. Terminología del Contador. 1980.
- 45.- Moya Palencia, Mario. "El Fideicomiso Público como instrumento para el desarrollo turístico de México". Exposición en el ciclo de conferencias sobre el Fideicomiso Público en México, organizado por

- la Sec. de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General - de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A.m núm. 42, de 1981.
- 46.- Naciones Unidas. Manual de Administración Pública. Nueva York, - 1961.
- 47.- Pieza Rugarcía, Ramón. "La Coordinación Sectorial y el Fideicomiso Público en México, organizado por la Sec. de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos- de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 40, de 1981.
- 48.- Romero Kolbeck, Gustavo. "Fideicomisos de Fomento en el Banco de México". Palabras con motivo de la inauguración de las nuevas oficinas del FOMEX, FONEI y FOVI.
- 49.- Romero Kolbeck, Gustavo. "Importancia de la Actividad Fiduciaria" Intervención en la reunión organizada por el Banco de México y NA Finsa, en la que se expusieron las características, logros y perspectivas de los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal establecidos en dichas instituciones. El Mercado de Valores Nacional Financiera, S.A., núm. 26, junio de 1980.
- 50.- Romero Kolbeck, Gustavo. Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1980 de FIRA. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 18 de 1981.
- 51.- Romero Kolbeck, Gustavo. Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1980 de FOMEX. El Mercado de Valores, Nacional Financiera, S.A., núm. 20, de 1981.
- 52.- Romero Kolbeck, Gustavo. Palabras pronunciadas con motivo de la entrada en funcionamiento del Fondo para el Desarrollo Comercial- (FIDEC). El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. - 38, septiembre de 1980.
- 53.- "Reglas de operación del FIDEC" El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 38, de 1980.
- 54.- "Reglas de operación del FOSOC". El Mercado de Valores. Nacional- Financiera, S.A., núm. 29, de 1980.
- 55.- Saldaña Alvarez, Jorge. Manual del Funcionario Bancario. Ensayo - práctico de las operaciones de las instituciones de crédito. Edición XXVIII 1981.

- 56.- Sánchez Lago, Luis. "Los Fideicomisos de Fomento Económico". Exposición en el Primer Seminario sobre Financiamiento y Promoción Industrial, celebrado en la Ciudad de México y organizado por NAFIN SA y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras - de Desarrollo (ALIDE). El Mercado de Valores. Nacional Financiera S.A., núm. 42, de 1978.
- 57.- Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública. "Informe sobre la Reforma Administrativa de la Administración Pública Mexicana". México 1967.
- 58.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, tomo 1, 1981.
- 59.- Silva Herzog Flores, Jesús. Palabras pronunciadas con motivo de la entrada en funcionamiento del FIDEC. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A. núm. 38, octubre de 1980.
- 60.- Silva Herzog Flores, Jesús. "El Fideicomisos como Instrumento para el Desarrollo". Desertación en el ciclo de conferencias sobre - El Fideicomiso Público en México, organizado por la Sec. de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 39, septiembre de 1981.
- 61.- Silva Herzog Flores, Jesús. Palabras con motivo del Informe Anual 1981 del FIRA. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A. - núm. 19 de 1982.
- 62.- Silva Herzog Flores, Jesús. Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1980 del FONEI. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 17, abril de 1981.
- 63.- Silva Herzog Flores, Jesús. Palabras pronunciadas con motivo del Informe Anual 1981 de FONEI. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A. núm. 13 de 1982.
- 64.- Silva Herzog Flores, Jesús. Intervención con motivo del Vigésimo-Aniversario de FOMEX. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 21, mayo de 1982.
- 65.- Vara Mora, Francisco. "Experiencia del Banco de México en el manejo de los Fideicomisos de Fomento". Trabajo presentado en el Primer ciclo de conferencias sobre el Fideicomiso Bancario para el - Financiamiento del Desarrollo, organizado por la ALIDE y el Banco Central de Uruguay. Montevideo, Uruguay, diciembre de 1981.

- 66.- Velázquez de la Parra, Manuel. "Fondo de operaciones y descuento - Bancario a la Vivienda (FOVI) y Fondo de garantía y apoyo a los - Créditos a la Vivienda (FOGA). Intervención en la reunión organizada por el Banco de México y NAFINSA, en la que se expusieron las características, logros y perspectivas de los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal establecidos en dichas instituciones. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 26, junio de 1980.
- 67.- Velázquez de la Parra, Manuel. "Informe Anual 1981 del FOVI-FOGA". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 9, marzo de 1982.
- 68.- "Vigésimo Aniversario del FOMEX". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 26 de 1982.
- 69.- Villaseñor González, Jesús. "Fondo de Equipamiento Industrial - - (FONEI)". Intervención en la reunión organizada por el Banco de México y NAFINSA, en la que se expusieron las características, logros y perspectivas de los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal establecidos en dichas instituciones. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., núm. 26, junio de 1980.
- 70.- Villaseñor González, Jesús. "Informe Anual 1980 del FONEI". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A., Núm. 17, abril de 1981.
- 71.- Villagordoa Lozano, José Manuel. "El Fideicomiso en México". Cuadernos del Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis núm. 3, de 1977.
- 72.- ¿Qué es FIRA?, Banco de México, S.A. 1982
- 73.- Cervantes Ahumada, Raúl. "Títulos y Operaciones de Crédito". Herre-ro 1977.
- 74.- Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.
- 75.- Banco Mexicano SOMEX, S.A. Institución de Banca Múltiple. "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México". México, 1982.
- 76.- Cincuenta Años de Banca Central. Ensayos conmemorativos 1925-1975. Banco de México, S.A., Fondo de Cultura Económica, 1976.